التنظيم القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني

إعداد

أحمد فليح الجبور

إشراف

الدكتور أيمن هلسا

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

جامعة الإسراء الخاصة

عمادة الدراسات العليا

كلية الحقوق

2010

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة: "التنظيم القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني"، وأجيزت بتاريخ: ..... / ..... / ....

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع

تفويض

أنا أحمد فليح الجبور أفوض جامعة الإسراء الخاصة بتزويد نسـخ مـن رسـالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

التوقيع:................................

التاريخ:.................................

I, Ahmad Fleih Al-Jbour, Authorize Al Israa Private University to supply copies of my Thesis to libraries or establishments or individuals on request.

Signature:……………………….

Date:…………………………….

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بعث فينا محمداً –صلى الله عليه وسلم– هادياً وبشيراً، الحمد لله على ما أسبغ علينا من نعم ظاهرةٍ وباطنه، فلك الحمد يا ربِ كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للدكتور القدير ومشرفي الفاضل الدكتور أيمن أديب هلسه لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وما بذله معي من جهد وإرشاد، ولما منحني من علمه ووقته طوال إعداد هذه الرسالة حتى بدت كما هي عليه، فله مني كل الشكر والتقدير والاحترام.

كما أتقدم بالشكر والجزيل والعرفان للسادة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الموقرين لما بذلوه من جهد في قراءة رسالتي هذه.

والشكر موصول إلى جميع زملائي في وزارة الداخلية، لدعمهم وتشجيعهم وإسنادهم لي طيلة فترة تحضير هذه الرسالة.

جزاكم الله جميعاً عني كل خير وسدد على طريق الحق خطاكم

الباحث

أحمد فليح الجبور

الإهداء

إلى روح أبي الغالي رحمه الله واسكنه فسيح جنانه

إلى أمي الغالية حفظها الله

إلى زوجتي الغالية والحبيبة المهندسة نور السعايده لما قدمته لي من كل دعم والوقوف إلى جانبي طيلة فترة تحضير هذه الرسالة

إلى إخواني الأعزاء وأخواتي الغاليات

إليكم جميعاً اهدي هذا الجهد المتواضع

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	**قرار لجنة المناقشة**
ب	**تفويض**
ج	**الشكر والتقدير**
د	**الإهداء**
هـ	**فهرس المحتويات**
ز	**الملخص**
1	**مقدمة**
3	**فكرة الدراسة**
5	**فرضيات الدراسة**
5	**أهمية الدراسة**
6	**أهداف الدراسة**
6	**منهج الدراسة**
7	**خطة البحث**
8	**المبحث التمهيدي**
11	**المطلب الأول: اللجوء في الإسلام**
16	**المطلب الثاني: اللجوء ما قبل عصر التنظيم الدولي**
18	**المطلب الثالث: اللجوء في القانون الدولي المعاصر**
23	**الفصل الأول** **التنظيم القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي**
25	**المبحث الأول: اللجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي**
26	**المطلب الأول: اللجوء على الصعيد الدولي**
26	الفرع الأول: الوثائق الدولية المبرمة في نطاق عصبة الأمم
27	الفرع الثاني: الوثائق الدولية في إطار منظمة الأمم المتحدة
37	**المطلب الثاني: اللجوء على الصعيد الإقليمي**
37	الفرع الأول: مفهوم اللجوء على الصعيد الأوروبي
41	الفرع الثاني: مفهوم اللجوء على الصعيد الأفريقي
42	الفرع الثالث: مفهوم اللجوء على صعيد الأمريكيتين
49	الفرع الرابع: مفهوم اللجوء على صعيد اللجنة الاستشارية لدول آسيا وأفريقيا
51	الفرع الخامس: مفهوم اللجوء على الصعيد العربي

الموضوع	رقم الصفحة
المبحث الثاني: المركز القانوني للاجئ على الصعيد الدولي	55
المطلب الأول: تعريف اللاجئ	56
الفرع الأول: التعريف اللغوي للجوء	56
الفرع الثاني: التعريف الفقهي للاجئ	57
الفرع الثالث: التعريف القانوني للاجئ	58
المطلب الثاني: حقوق والتزامات اللاجئ	68
الفرع الأول: قواعد الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين (حقوق اللاجئ)	68
الفرع الثاني: التزامات اللاجئ	77
المطلب الثالث: المركز القانوني الخاص للاجئ الفلسطيني	82
الفرع الأول: لمحة تاريخية عن اللاجئ الفلسطيني	82
الفرع الثاني: أهم قرارات الأمم المتحدة الخاصة باللاجئ الفلسطيني	85
الفرع الثالث: سبب عدم شمول اللاجئ الفلسطيني في اتفاقية (1951)	96
الفرع الرابع: وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين	98
الفصل الثاني **المركز القانوني للاجئ على الصعيد الوطني في المملكة الأردنية الهاشمية**	103
المبحث الأول: الإطار القانوني للاجئ في المملكة الأردنية الهاشمية	104
المطلب الأول: الدستور الأردني لسنة 1952م.	105
المطلب الثاني: قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة 1973 وتعديلاته	107
الفرع الأول: دخول اللاجئين	107
الفرع الثاني: وثائق السفر	111
الفرع الثالث: إعفاء اللاجئ من أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب	111
الفرع الرابع: الإبعاد	112
المطلب الثالث: قانون العمل رقم (8) لسنة 1996م وتعديلاته	115
المطلب الرابع: مذكرَّة التفاهم بين الأردن والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين	117
الفرع الأول: القيمة القانونية لمذكرة التفاهم	118
الفرع الثاني: أهم الأحكام التي جاءت بها مذكرة التفاهم	122
المبحث الثاني: فئات اللاجئين في المملكة الأردنية الهاشمية	137
المطلب الأول: اللاجئون الفلسطينيون	138
المطلب الثاني: اللاجئون العراقيون	141
الفرع الأول: لمحة تاريخية عن اللجوء العراقي للأردن	141
الفرع الثاني: المركز الفعلي للاجئين العراقيين	143
المطلب الثالث: اللاجئون الآخرون	146
الخاتمة والنتائج	147
قائمة المراجع	151
Abstract	159

الملخص

التنظيم القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني

إعداد

أحمد فليح الجبور

إشراف

الدكتور أيمن أديب هلسة

تناولت هذه الدراسة التنظيم القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني من خلال مبحث تمهيدي وفصلين مستقلين.

وتتمثل فكرة الدراسة الرئيسة بما يثيره موضوع تنظيم المركز القانوني للاجئ في المملكة الأردنية من العديد من الإشكاليات لغياب وجود قوانين واضحة بهذا الخصوص وعدم انضمام المملكة للاتفاقيات الدولية التي تنظم هذا الموضوع.

حيث تناول المبحث التمهيدي من هذه الدراسة معالجة الأصول التاريخية للجوء مع التركيز على اللجوء في الإسلام، فترة ما قبل التنظيم الدولي، واللجوء في القانون الدولي المعاصر. وفي الفصل الأول تم معالجة مفهوم اللجوء على الصعيد الدولي والإقليمي، ومن ثم معالجة المركز القانوني للاجئ على الصعيد الدولي من خلال بيان حقوقه والتزاماته، وبعد ذلك تم توضيح المركز القانوني الخاص للاجئ الفلسطيني. أما الفصل الثاني فقد تناول المركز القانوني للاجئ على الصعيد الوطني في المملكة الأردنية الهاشمية، من خلال بيان الإطار القانوني للجوء في التشريعات الوطنية، ومذكرة التفاهم الموقعة بين الأردن والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ومن ثم تم تحديد فئات اللاجئين في الأردن.

وفي نهاية الرسالة تم استعراض النتائج التي توصلت إليها الدراسة.

مقدمة

شهد القرن العشرين تطورات عديدة في العديد من ميادين الحياة، ولعل من الظواهر التي شهدت تطوراً ملحوظاً القضايا التي تتعلق باللجوء واللاجئين، حيث أصبحت دول العالم تواجه صعوبات جمة في التعامل مع مجموعات اللاجئين الكبيرة، والتي تؤدي أسباب عدة للجوئهم إلى دول الجوار بحثاً عن الأمن والحماية والرعاية وغير ذلك.

وتعتبر ظاهرة اللجوء من الظواهر القديمة، عرفتها البشرية منذ القدم، فعملية اللجوء ظاهرة رافقت جميع الحضارات سواء من خلال الهروب من دولة ما أو استقبال الدولة لغرباء يبحثون عن الملجأ الآمن أو الرزق، ويمكن الجزم بأن ظاهرة اللجوء هي ظاهرة دينية الأصل حيث أن العديد من اللاجئين كانوا يتوجهون إلى الأماكن الدينية بحثاً عن الملجأ الآمن، وقد وضعت الأماكن المقدسة عدداً من الإجراءات حتى يتمكن اللاجئ من الحصول على الحماية القانونية اللازمة والتي يستحقها هذا اللاجئ.[1]

وكما سبق وبينّا فإن ظاهرة اللجوء هي ظاهرة قديمة النشوء، ومع ذلك فإن الحماية القانونية للاجئين لم تظهر للعيان إلا مع بدايات القرن العشرين، والسبب في ذلك ازدياد عدد اللاجئين في نواح متعددة من العالم، مما دفع العالم إلى تبني العديد من الاتفاقيات التي بينت حقوق اللاجئ وواجباته، وقد رافق هذه الاتفاقيات تطور

[1] أمر الله، برهان (1982). حق اللجوء السياسي: دراسة في نظرية الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص: 12.

ملحوظ، حيث كانت في البداية تعني بفئة معينة من اللاجئين، ثم تطورت الاتفاقيات حيث أخذت المواثيق الدولية تعرف اللاجئ على نحو يتصف بالعموم والشمول، فأصبحت الاتفاقيات تعنى باللاجئين وبغض النظر عن الدولة التي جاء منها اللاجئ.[1]

إن التحديات التي ظهرت في القرن الحادي والعشرين بسبب النزاعات المسلحة والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان وغيرها، أدت إلى المساس بحرية الإنسان وأمنه، مما يضطره في كثير من الأحيان إلى الهرب من بلده طالباً اللجوء إلى دولة أخرى، ويطلق على هذا الشخص طالب اللجوء الذي يبقى يحمل تلك الصفة حتى يتم البت في أمره من قبل الجهات المختصة في البلد الذي لجأ إليه، مما يوجد نوعاً من الإشكالية، حيث تبقى أوضاع اللاجئ غير واضحة الملامح، حيث أن الاتفاقيات الدولية إنما انصب اهتمامها بالنسبة للاجئ على بيان حقوقه والتزاماته دون التعرض للمراحل العديدة التي قد يمر بها اللاجئ.

كما أن تعامل الدول المختلفة مع اللاجئ تعتبر متباينة، وهذا يعود إلى تعريف كل دولة من الدول للاجئ، فبعض الدول تعطي التعريف الموسع للاجئ، وبعضها يقتصر على المعنى الضيق، بما يتفق مع المصالح الشخصية لتلك الدول، كما أن هناك عدة عوامل تتحكم بهذه الظاهرة، منها: علاقة الدولة التي لجأ إليها اللاجئ بالدولة القادم منها اللاجئ، وغيرها من الاعتبارات التي أصبحت تلقي بظلالها على حماية اللاجئ، مما يوجد عدم انسجام في تطبيق مبادئ اللجوء ويفقد نظام الحماية

---

[1] إبراهيم، أحمد إبراهيم (2001). القانون الدولي الخاص: المواطن، ومركز الأجانب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص: 40.

مصداقية الدولة.[1] ومن هنا فإن وجود عدد كبير من اللاجئين أدى إلى تبلور نظام قانوني خاص بهذه الحماية، وذلك من خلال الاتفاقيات الدولية والإقليمية والمحلية والتي كان هدفها توفير الحماية اللازمة للاجئين.

لذلك تأتي هذه الدراسة لبحث الإطار القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني.

فكرة الدراسة:

ظهرت مشكلة اللجوء كإحدى المشاكل المهمة في القرن الحالي وذلك بسبب ازدياد أعداد اللاجئين بسبب الحروب والنزاعات المسلحة والفقر والكوارث الطبيعية وغير ذلك من الأمور التي تدفع اللاجئ كي يترك وطنه وينتقل إلى موطن آخر.

وتظهر فكرة الدراسة الرئيسة من خلال أن تحركات طالبي اللجوء تولد أشكالاً من التوتر وعدم الأمان، خاصة في الدول التي لا تستطيع أن تفي باحتياجات مواطنيها، حيث أن قدومهم إلى تلك الدول غالباً ما يواجه بالرفض. وتظهر مشكلة الدراسة من خلال الإجراءات التي تقوم بها العديد من الدول من أجل استبعاد هؤلاء اللاجئين لاعتبارات عدة والتي تحتاج إلى الوقوف عندها وتحليلها وبيان مدى قانونيتها، كما أن هناك العديد من الحركات العنصرية واتي تسعى إلى التنكيل بطالبي اللجوء في دولة الملجأ، مما يعرض اللاجئ للخطر حتى وهو بعيد عن وطنه، وهذا يؤدي إلى عدم وضوح المركز القانوني لطالب اللجوء بالرغم من أن هذا اللاجئ

---

[1] العناني، إبراهيم (1997). النظام الدولي الأمني، القاهرة، بدون دار نشر، ص: 37.

يتمتع بعدد من الحقوق الأساسية، ومنها: مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد وحمايته من الإجراءات التمييزية وحقه في أن يخضع لمجموعة من الإجراءات بهدف تحديد مركزه القانوني.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية، يثير موضوع تنظيم المركز القانوني للاجئ العديد من الإشكاليات لغياب وجود قوانين واضحة بهذا الخصوص و عدم انضمام المملكة للاتفاقيات الدولية التي تنظم هذا الموضوع.

لذلك فإن مشكلة الدراسة تبرز في الإجابة عن السؤال الرئيس التالي:

ما الإطار القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني؟

ويتفرع عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1. ما مفهوم اللجوء لغة واصطلاحاً؟
2. ما المركز القانوني للجوء على الصعيد الدولي؟
3. ما المركز القانوني للجوء على الصعيد الوطني؟
4. ما المركز القانوني للاجئ الفلسطيني في الأردن؟
5. ما المركز القانوني للاجئ العراقي في الأردن؟
6. ما المركز القانوني للاجئين من الجنسيات الأخرى في الأردن؟
7. هل يمكن القول بوجود تنظيم قانوني متكامل للجوء في الأردن؟

فرضيات الدراسة:

تنطلق هذه الدراسة من الفرضيات التالية:

1. لا توفر الاتفاقيات الدولية والإقليمية والوطنية الإطار القانوني الملائم لظاهرة للجوء.
2. المركز القانوني للاجئ الفلسطيني وغيره من الجنسيات غير واضح الملامح.
3. التشريعات والقوانين الموجودة تحتاج إلى تعديلات في نصوصها المختلفة لتنظيم الإطار القانوني للاجئين بحيث تتفق مع المعايير الدولية.
4. لا تستطيع الدول في ظل القوانين الموجودة توفير مظلة الحماية للاجئين مما قد يلحق بهم من أذى وضغط في دول الملجأ.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من خلال الجانبين النظري والعملي، أما الجانب النظري فمن خلال المعلومات التي سيتم الحصول عليها من المصادر المختلفة والتي تبين الإطار القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني. أما من الجانب العملي فمن المؤمل أن تستفيد الفئات التالية من هذه الدراسة:

1. الباحثون من خلال جعل هذه الدراسة نواة لدراسات أخرى مشابهة.
2. المهتمون بشؤون اللاجئين من خلال توفير المزيد من المعلومات حول نصوص الاتفاقيات الدولية والإقليمية والوطنية والتي تظهر الإطار القانوني للاجئين على الصعيدين الدولي والوطني.

وتأتي أهمية الدراسة بأنها محاولة لتوضيح مفهوم اللجوء في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل التشريعات والاتفاقيات الدولية التي اعتمدتها المملكة.

أهداف الدراسة:

تأتي هذه الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

1. التعرف على مفهوم اللجوء في اللغة والاصطلاح.
2. تحديد الإطار القانوني للجوء في الاتفاقيات الدولية والإقليمية.
3. بيان المركز القانوني للجوء على الصعيد الدولي.
4. توضيح الإطار الوطني للجوء في الدستور ومذكرات التفاهم والاتفاقيات والقوانين.
5. تحديد المركز القانوني للاجئ الفلسطيني.
6. بيان المركز القانوني للاجئ غير الفلسطيني (العراقي، والجنسيات الأخرى).
7. التعرف على الاتفاقيات المختلفة والتي تناولت موضوع اللجوء واللاجئين، وتحديد النصوص الخاصة بهؤلاء اللاجئين.

منهج الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على المنهجية الوصفية والتحليلية من خلال تتبع الأصول التاريخية لموضوع البحث، للوصول إلى الإطار القانوني لحق اللجوء، والتعرض إلى القوانين والاتفاقيات الدولية والإقليمية وتحليلها، وذلك للتعرف على مدى احترام الدول لتلك الاتفاقيات والقوانين.

خطة البحث

سيتم تناول هذه الدراسة من خلال فصل تمهيدي وفصلين، وكما يلي:

مقدمة

المبحث التمهيدي

المطلب الأول: اللجوء في الإسلام

المطلب الثاني: اللجوء ما قبل عصر التنظيم الدولي

المطلب الثالث: اللجوء في القانون الدولي المعاصر

الفصل الأول

التنظيم القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي

المبحث الأول: اللجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي

المطلب الأول: اللجوء على الصعيد الدولي

المطلب الثاني: اللجوء على الصعيد الإقليمي

المبحث الثاني: المركز القانوني للاجئ على الصعيد الدولي

المطلب الأول: تعريف اللاجئ

المطلب الثاني: حقوق والتزامات اللاجئ

المطلب الثالث: المركز القانوني الخاص للاجئ الفلسطيني

الفصل الثاني

المركز القانوني للاجئ على الصعيد الوطني في المملكة الأردنية الهاشمية

المبحث الأول: الإطار القانوني للاجئ في المملكة الأردنية الهاشمية

المطلب الأول: الدستور الأردني لسنة 1952م.

المطلب الثاني: قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة 1973 وتعديلاته

المطلب الثالث: قانون العمل رقم (8) لسنة 1996م وتعديلاته

المطلب الرابع: مذكرَّة التفاهم بين الأردن والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين

المبحث الثاني: فئات اللاجئين في المملكة الأردنية الهاشمية

المطلب الأول: اللاجئون الفلسطينيون

المطلب الثاني: اللاجئون العراقيون

المطلب الثالث: اللاجئون الآخرون

الخاتمة والنتائج

المبحث التمهيدي

ماهية المركز القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والوطني

تعد ظاهرة اللجوء نوع من الظواهر الاجتماعية السياسية التي عرفتها المجتمعات البشرية منذ أقدم العصور، وتعود هذه الظاهرة إلى اعتبارات كثيرة بعضها داخلي والآخر خارجي، وبعضها سياسي أو اقتصادي أو ديني، كما تلعب الصراعات والنزاعات والحروب بين الدول أو بين القوى السياسية الداخلية المتصارعة دوراً لا ينكر في إيجاد هذه الظاهرة وما تخلفه من مشكلات معقدة بحيث أصبحت ظاهرة اللجوء مشكلة عالمية من حيث خصائصها وتبعاتها.[1]

وتمثل ظاهرة اللجوء قاسماً مشتركاً بين الحضارات الإنسانية المختلفة، إلا أن الحضارة العربية الإسلامية أضفت على هذه الظاهرة أبعاداً إنسانية، فكان منح المأوى والحماية جزء من المثل العليا عند العرب في الصحراء ومن لا يلتزم به كان يتعرض للأذى والازدراء لعدم التزامه بهذه المثل، حيث كانت تنتشر في الصحراء أماكن مقدسة كثيرة ومناطق حرام تمنح حق اللجوء لأي إنسان يدخلها، وكان أهم هذه المحارم يقع في مكة المكرمة وهو "الحرم" فكان كل من يدخله يمنح الأمان عن سلامته الجسدية أو ما يمس حريته الشخصية.[2]

---

[1] جرار، ناجح (1994). اللاجئون الفلسطينيون: مدخل للمراجعة واستقراء المستقبل، الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية، القدس، ط 1، ص: 10.

[2] الأرناؤوط، غسان (1987). اللجوء في التقاليد العربية الإسلامية، جنيف، ص: 18-20.

وبالرغم من أن اللجوء والهجرات عرفت منذ القدم إلا إنه لم يــنظم قــانون للجوء بصفته مجموعة من القواعد والمبادئ المعترف بها دولياً إلا في النصف الثاني من القرن العشرين فحتى السنوات الأولى من عمر الأمم المتحدة لم يكن هناك قانون دولي ينظم مركز للاجئين ولم يصادق على المعاهدات التي أبرمت من قبل إلا عــدد قليل من الدول ومعظمها دول أوروبية، فظهرت القواعد الدوليــة المنظمــة لقــانون اللجوء والأجهزة والوكالات التابعة للمجموعة الدولية للعناية باللاجئين وحمايتهم بعد الحرب العالمية الأولى وخصوصاً الحرب العالمية الثانية التي تميزت الهجــرة فيهــا بأنها كانت هجرة قسرية بسبب الحرب أو الأحداث التــي ترتبــت عليهــا، وأجمــع الباحثون في مجال اللاجئين على أهمية الأسباب التي تدفع اللاجئين إلى الهروب من بلدانهم لسببين رئيسيين: الأول حروب الاستقلال التي خاضتها الشعوب مــن أجــل التخلص من الاستعمار، حيث يخرج اللاجئين من بلدانهم وهم مصممون على العودة إليها ويعملون من أجل ذلك. والثاني يعود إلى الاضطهاد والحروب الداخليــة التــي تنشب بين الأطراف سواءً كانت نتيجة عوامل عرقية أو طائفيــة أو عقائديــة ممــا يضطر البعض إلى الهرب حفاظاً على حياته من هذه الحروب.[1]

[1] جرار، ناجح (1997). اللاجئ الفلسطيني إلى أين؟ مشروع التنمية البشرية المســتدامة، رام الله، ص: 4.

ومن خلال هذا المبحث سنتناول التطور التاريخي لمفهوم اللجوء من خــلال ثلاثة مطالب، وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: اللجوء في الإسلام.

المطلب الثاني: اللجوء ما قبل عصر التنظيم الدولي.

المطلب الثالث: اللجوء في القانون الدولي المعاصر.

المطلب الأول

اللجوء في الإسلام

لم يرد مصطلح لاجئ صراحة في القرآن الكريم، ولكن يوجد ما يماثله كالمستجير والمستأمن والمهاجر وابن السبيل وسنتطرق لهذه الحالات بشيء التفصيل في السطور الآتية:

الاستجارة: من استجار أي طلب الأمن، قال تعالى: "وَإِنْ أَحَدٌ مِّنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتَجَارَكَ فَأَجِرْهُ حَتَّى يَسْمَعَ كَلاَمَ اللهِ ثُمَّ أَبْلِغْهُ مَأْمَنَهُ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَوْمٌ لاَّ يَعْلَمُونَ".[1] والجار والمجير: هو الذي يمنعك ويجيرك، يقال: استجاره من فلان أي أجاره منه، ويقال أيضاً: أجاره الله من العذاب: أي أنقذه.[2]

لقد عرف العرب في "الجاهلية" حصانة البيت الحرام بمكة المكرمة، حيث أن من اعتصم بذلك البيت كان آمناً ولا يجوز المساس به، وقد أقرت الشريعة الإسلامية تلك الحصانة وزودتها بأساس قانوني مصدره القرآن والسنة، وهكذا فقد قال الحق تعال: "وَإِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْناً"،[3] وقال سبحانه: "وَمَن دَخَلَهُ كَانَ آمِنًا"،[4]

---

[1] سورة التوبة، الآية: 6.

[2] لسان العرب لابن منظور- نشر دار المعارف- 1/723-1988.

[3] سورة البقرة، الآية: 125.

[4] سورة آل عمران، الآية: 97.

وقال الرسول عليه الصلاة والسلام: "من دخل المسجد الحرام فهو آمن، ومن دخل بيت أبي سفيان فهو آمن، ومن ألقى سلاحه فهو آمن، ومن أغلق بابه فهو آمن".[1]

وإذا كانت الحصانة الخاصة بالبيت الحرام قد وفرت في الجاهلية حماية مطلقة لكل من اعتصم به بقطع النظر عن نوع الشخص الذي التجأ إليه، إلا أن "الشريعة الإسلامية" كان لها فضل الحد من إطلاق تلك الحماية إذ استبعدت من نطاق الاستفادة منها طائفة الأشخاص الذين ارتكبوا أفعالاً توجب إقامة الحد، فالالتجاء إلى البيت الحرام لا يمنع إقامة حدود الله سبحانه وتعالى، بحيث إنه إذا اعتصم بالبيت أحد ممن يجب إقامة الحد عليه، فإنه يضيق عليه حتى يضطر إلى الخروج، ومن ثم يقام عليه الحد، أما إذا لم يخرج الشخص آنف الذكر رغم التضييق عليه فإنه يجوز "في رأي الفقهاء" أن يقام عليه الحد داخل الحرم.[2]

وإلى جانب حرمة أماكن العبادة، فقد أقرت الشريعة الإسلامية أيضاً نوعاً من الحصانة لمدينتي مكة والمدينة المنورة، ومن هنا فقد حظرت أحكامها القتل في هاتين المدينتين إلا من جاء لقتال المسلمين فيجوز من ثم قتاله في أيهما.[3]

---

[1] في أنواع الأمان وتقسيماته، أنظر الكاساني، علاء الدين بن مسعود، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، الجزء السابع، القاهرة، مطبعة الجمالية بمصر، الطبعة الأولى، سنة 1328 هـ، 1910 م ص ص: 106-110.

[2] الغنيمي، حمدي السيد محمد (1976). الملجأ في القانون الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، ص ص: 30-31.

[3] الشريف، طيبة (1996). مفهوم مساعدة اللاجئين في الإسلام، مجلة اللاجئون الصادرة عن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جنيف، رقم 106، العدد 4، ص: 23.

وكما عملت الشريعة الغراء على تنظيم الملجأ في الأماكن التي لهـا حرمـة خاصة بسبب العبادة، فإنها لم تغفل عن تنظيم الملجأ الإقليمي، أي الملجأ الذي يتمتـع به الشخص استناداً إلى الحرمة المقررة للإقليم الذي يلتجأ إليه، خصوصـاً أن هـذا النوع من الملجأ أيضاً كان معروفاً للعرب في العصور السابقة على ظهور الإسـلام في شبه الجزيرة العربية. فقد كان إكرام ضيافة اللاجئ وحمايته صفة بـارزة مـن صفاتهم وموضعاً لمباهاتهم، وقد كان يعرف هذا الملجأ باسم الدخالة أو النجدة.[1]

وقد أقرت الشريعة الإسلامية المنهج الذي اتبعـه العـرب بالنسـبة للملجـأ الإقليمي، ووضعت لهذا الأخير نظاماً يتفق مع مبادئها السمحة اصطلح على تسـميته "الأمان"، أو الامان العرفي أو المعروف.[2]

والأمان هو إعطاء المسلم الأمان لأجنبي غير مسلم جـاء أرض المسـلمين (دار الإسلام) طلباً للحماية، فيحقن بذلك دمه ويحميه من اعتداء الغير عليه،[3] ويترتب على إعطاء الأمان حق المستأمن "اللاجئ" في الإقامة المؤقتة في دار الإسلام، أي لا تتجاوز السنة"، وإلا كان عليه أن يستوفي الشروط اللازمة لاكتساب وضع الـذمي"، وحصانة شخصه حصانة مطلقة فضلاً عن حماية حياته وأسرته وأمواله. كذلك فإنه

---

[1] الغنيمي، محمد طلعت (1970). الأحكام العامة في قانون الأمم، قانون السلام، الإسـكندرية ص: 720.

[2] الكاساني، علاء الدين بن مسعود، مرجع سابق، ص: 111.

[3] أبو زهرة، محمد (1985). نظرية الحرب في الإسلام، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلـد 14، ص ص: 40-41.

لا يجوز تسليمه إلى دولته الأصلية حتى لو كان ذلك في مقابل إطلاق سراح أسير مسلم.[1]

أما عن منح الأمان فإنه لا يشترط فيه شكل خاص، فيقع بأي لغة وبأية ألفاظ تدل عليه، أو حتى بالإشارة، بل إنه قد اعتبر ملجأ للأمان كلمة "لا تخف"، فقد بلغ عمر بن الخطاب أن بعض المجاهدين كان يقول للمقاتل من الأعداء لا تخف ثم يقتله، فكتب إلى قائد الجيش: "إنه بلغني أن رجالاً منكم يطلبون العلج، حتى إذا اشتد في الجبل وامتنع، فيقول له الرجل لا تخف، فإذا أدركه قتله، والذي نفسي بيده لا يبلغني أحداً فعل ذلك إلا ضربت عنقه".[2]

وقد توسع المسلمون في دائرة الأمان فلم يجعلوه بيد الإمام أو قائد الجيش وحدهما، بل جعلوه بيد أي مسلم سواء في ذلك أكان رجلاً أم امرأة، حراً كان أو عبداً، لقوله عليه الصلاة والسلام: "المسلمون تتكافأ دماؤهم ويسعى بذمتهم أدناهم"، أي أن المسلمين متساوون ويستطيع أقل واحداً منهم أن يعطي الأمان، فالأمان الذي يعطيه أي مسلم هو أمان المسلمين جميعا. [3] ويرى بعض الفقهاء أن الشريعة الإسلامية جعلت الملجأ حقاً للاجئ والتزاماً على عاتق الدولة الإسلامية، وأن الملجأ يمنح للمسلم ولغير المسلم على السواء استناداً إلى "المبدأ العام الذي يقرر إن المسلم

---

[1] أبو زهرة، محمد، المرجع السابق، ص ص: 40-41.

[2] الشيباني، محمد بن الحسن (1957). شرح كتاب السير الكبير، إملاء محمد بن أحمد السرخسي، الجزء الأول، تحقيق الدكتور صلاح الدين المنجد، القاهرة، مطبعة مصر، ص ص: 283-289.

[3] أبو زهرة، محمد (1985). نظرية الحرب في الإسلام، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 14، ص: 40-41.

والكافر في مصاب الدنيا سواء". كما أنه يجوز الاتفاق على الحرمان من الملجأ في حالات معينة، وأورد مثالاً لذلك اتفاق الرسول عليه الصلاة والسلام مع مشركي مكة –في صلح الحديبية– على أن من أتى محمداً من قريش بغير إذن وليه رده عليهم، ومن جاء قريش من رجال محمد لم يردوه عليه. [1] وكما اعتبرت الشريعة الإسلامية دار الإسلام مكاناً للملجأ لكل أجنبي غير مسلم جاءه طلباً للحماية، وكما أوجبت على المسلمين منح الملجأ طبقاً لقوله تعال: "وإن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه ذلك بأنهم قوم لا يعلمون"،[2] فإنها حضت المسلمين على طلب الملجأ في دول أخرى هرباً من الاضطهاد أو الاعتداء عليهم في دينهم، ومن ذلك قوله تعالى: "والذين آمنوا وهاجروا وجاهدوا في سبيل الله، والذين آووا ونصروا أولئك هم المؤمنون حقاً، لهم مغفرة ورزق كريم".[3] ونصح الرسول عليه الصلاة والسلام أصحابه في أول عهد الإسلام بالخروج إلى ارض الحبشة وخروجهم إليها بالفعل، فضلاً عن التجاء النبي عليه الصلاة والسلام وأصحابه إلى يثرب هرباً من اضطهاد كفار قريش في مكة وظلمهم.[4]

---

[1] أبو زهرة، محمد، المرجع السابق، ص: 42.

[2] سورة التوبة، الآية: 6.

[3] سورة الأنفال، الآية: 74.

[4] أبو زهرة، محمد، المرجع السابق، ص: 43.

المطلب الثاني

اللجوء ما قبل عصر التنظيم الدولي

يعد مصطلح اللجوء من أشد مصطلحات "القانون الدولي" غموضاً وأكثرها افتقاراً إلى الوضوح والتحديد، ويرجع ذلك إلى أن الفقه لم يهتم بدراسة هذا الموضوع دراسة مستقلة أو في إطار نظرية عامة إلا منذ قيام الحرب العالمية الأولى. أما قبل ذلك فغالباً ما كان الفقهاء يعالجون مسألة اللجوء باعتباره جزءاً يدخل ضمن أحد المباحث الرئيسية لمؤلفاتهم كموضوع حقوق الدول وواجباتها، والمركز القانوني للأجانب، وتسليم المجرمين، والقانون الدبلوماسي وقانون البحار... الخ.

كذلك فقد جرى الكتّاب على استعمال هذا المصطلح بمعان شديدة الاختلاف لدرجة أصبح معها الوقوف على المعنى الذي قصده كاتب معين من عبارة "حق الملجأ" متوقفاً على فهم السياق الذي وردت فيه، وموقف الكاتب الذي استعملها في هذا الموضوع. ومن هنا: فإنه بالنسبة للغة الفرنسية مثلاً يكمن فهم مصطلح حق الملجأ بمعنيين: الأول يفيد حق الملجأ، والثاني يدل على قانون الملجأ.

وفي حدود المعنى الأول: نلاحظ أن غالبية الكتاب تستعمل هذا المصطلح بمعنى "حق الدولة" في أن تمنح الملجأ للأجانب أو أن ترفض ذلك، بينما يستعمله البعض بمعنى "حق الفرد" في الحصول على الملجأ في الدولة التي قصد إليها، وإلى جانب هذين الاستعمالين المتناقضين فإنه يمكن أيضاً استعمال عبارة "حق الملجأ" بمعنى ثالث مفاده مجموعة الحقوق التي يقررها القانون الوطني أو الإدارة في إحدى

الدول للاجئين. أما في نطاق المعنى الثاني: فيمكن كذلك استعمال هذا المصطلح في معان مختلفة، فقد يستعمل معنى النظام القانوني للملجأ أي مجموعة القواعد التي تنظم موضوع الملجأ باعتباره حقاً من الحقوق، وبالتالي تعنى بتحديد من له الحق ومضمونه ونطاقه والمستفيدين منه والمركز القانوني للاجئين...الخ، وقد يستعمل مصطلح "حق الملجأ"، بمعنى مجموعة المبادئ التي تتبعها إحدى الدول بالنسبة لمنح الملجأ ومعاملة اللاجئين، فيقال مثلاً قانون الملجأ السويسري... الخ. [1]

[1] الغنيمي، محمد طلعت (1970)، مرجع سابق، ص: 734.

المطلب الثالث

اللجوء في القانون الدولي المعاصر

حرصاً على وضوح الفكرة وتحديداً لنطاق البحث، فقد رأينا قصر دراستنا الراهنة على موضوع: اللجوء بالمعنى الشخصي أي باعتباره "حقاً من الحقوق". وفي بيان المقصود بحق الملجأ نلاحظ أن هذا المصطلح يتألف من جزأين: "حق" ثم "الملجأ"، ومن هنا، فإنه يلزم البدء أولاً بتحديد مفهوم الملجأ طبقاً للقانون الدولي المعاصر ثم ننتقل بعد ذلك إلى التعرف على شخص حق الملجأ، أي من له هذا الحق: الدولة أو الفرد؟ "فالملجأ" يقصد به في اللغة أحد معنيين؛ أما المكان الذي يحتمي به الخائف من خطر ما يهدده؛ أو للدلالة على المكان المعد لإيواء اليتامى أو المرضى بمرض عقلي أو كبار السن. [1]

وفي القانون الدولي يقصد بالملجأ بصفة عامة معنى واحد مفاده: الحماية التي تمنحها الدولة لأحد الأجانب الذي جاء يطلبها في إقليم تلك الدولة أو في مكان آخر يتعلق ببعض أجهزتها الموجودة في الخارج، كسفارات تلك الدولة.

[1] قد تستعمل كلمة "ملجأ" في اللغة الدارجة للدلالة على المكان المعد لإيواء اليتامى أو المرضى بمرض عقلي أو كبار السن، وتجدر الإشارة إلى أننا نجد نفس الحال تقريباً في اللغة اللاتينية: إذ ترجع كلمة "ملجأ" (Asile-Asylum)، إلى الأصل الإغريقي (Asylon) أي ما لا يجوز انتهاكه أو الاعتداء عليه لما له من حرمة، ولما كان هذا المعنى قد ارتبط منذ البداية بمكان معين يتمتع بحرمة خاصة فقد اكتسبت لفظة "ملجأ" في تلك اللغة معنيين أيضاً: المكان أو الإقليم الذي يجد فيه الشخص الحماية من خطر يلاحقه، أو الحماية ذاتها التي يلقاها الشخص في ذلك المكان.

وفي تقديرنا أن فكرة الملجأ طبقاً للقانون الدولي تعني مفهوماً أكثر تحديـداً، ومن ثم يمكن القول أن الملجأ: هو حماية قانونية ذات طابع مؤقـت تمنحهـا دولـة "تسمى دولة الملجأ" سواء في داخل إقليمها أو في أماكن معينة تقع تحـت سـيادتها، لأجنبي تتوافر فيه صفة "لاجئ" في نظر القانون الدولي، وذلك في مواجهـة أعمـال دولة أخرى "تسمى الدولة الأصلية أو دولة الاضطهاد"، وتتوقـف طبيعـة الأسـاس القانوني لهذه الحماية، فضلاً عن نطاقها ومقدار فاعليتها على نوع المكان الذي تمنح فيه.

ومن هنا فقد اهتمت عصبة الأمم منذ بداية عهدها بمشكلة الملجـأ الإقليمـي وحاولت إيجاد الحلول لبعض جوانبها، وذلك في حدود ما كانت تسمح به ظروف تلك الفترة من تاريخ العالم، ومن ثم لجأت إلى عقد المـؤتمرات وإصـدار التوصـيات والمعاونة في إبرام الاتفاقيات فضلاً عن إنشاء بعـض الوكـالات الدوليـة لرعايـة اللاجئين كالإدارة السامية للاجئين الروس والأرمن ومكتب نانسن والإدارة السـامية للاجئين من ألمانيا. بيد أنه يلاحظ على هذه الجهود أنها كانت متواضـعة ومحـدودة الأثر، وذلك بسبب ما كان يشوب سلطات العصبة من ضعف، هذا إلـى جانـب أن الاتفاقيات التي توصلت إلى إبرامها كانت مقصورة فقط على طوائـف معينـة مـن اللاجئين "كاللاجئين الروس، واللاجئين الأرمن... الخ"، كما لم يصدق عليها سـوى عدد محدود جداً من الدول. ومنذ الحرب العالمية الثانية وإلى يومنا هذا لـم تتوقـف جموع اللاجئين عن الخروج من بلادها، وذلك في أوروبا نتيجة لظروف تلك الحرب

والاضـــطهاد الـــديني والعنصـــري والسياســـي ثـــم انتفاضـــتي المجـــر (1956) وتيشكوسلوفاكيا (1968)، وفي الشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية وأفريقيا واسيا بسبب حركات التحرير والحرب الأهلية والاحتلال الأجنبي والاضطهاد السياسي والعرقي، بحيث عمت ظاهرة الملجأ الكثير من الدول، وأصبحت الغالبية بين مصدرة للاجئـــين أو مستقبلة لهم.[1]

وفي إطار آخر فقد احتلت مشكلة الملجأ وحماية اللاجئين جانباً بـــارزاً مـــن اهتمام الجماعة الدولية، فأخذت تبذل جهودها "منذ إنشاء منظمة الأمم المتحـــدة "مـــن أجل حلها أو على الأقل حل بعض جوانبها، وكانت أهم الخطوات التي اتخـــذت فـــي إطار هذه المنظمة: إنشاء الوكالات المتخصصة لحماية اللاجئين مثل المنظمة الدولية للاجئين IRO، ووكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأوسط، (UNRWA) ومكتب المفوض السامي للأمم المتحدة للاجئين (UNHCR)، ثم إبرام اتفاقية مركز اللاجئين (1951)، والبروتوكول المعدل لها (1967)، هذا إلى جانب الوثائق المختلفة التي أقرتها المنظمة بشأن الملجأ الإقليمي بدءاً بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة (1948)، وإعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي وانتهاءً بمؤتمر المفوضين بشأن الملجأ الإقليمي الذي عقد في جنيف (1977). ولم يقتصر نشاط المجتمع الدولي فـــي هذا الميدان على دائرة منظمة الأمم المتحدة: بل امتد إلى المنظمات الدولية الإقليميـــة التي أصدرت عدداً لا بأس به من الوثائق الدولية الهامة سواء فـــي نطـــاق مجلـــس

---

[1] الغنيمي، محمد طلعت (1970)، مرجع سابق، ص: 737.

أوروبا، أو في رحاب منظمة الدول الأمريكية، أو في الاتحاد الإفريقـــي[1] أو داخـــل اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا وأفريقيا.

كذلك فقد أخذت مجموعة كبيرة من الدول تضمن دساتيرها بل وتشـــريعاتها الداخلية نصوصاً تتعلق بمنح الملجأ للأجانب وشروطه ومعاملة اللاجئين.

يضاف إلى ذلك ظهور قواعد القانون الدولي الإنساني واســتئثارها بتنظـيم العلاقات الإنسانية زمن النزاعات المسلحة. ومما هو جــدير بالــذكر أن النزاعـــات المسلحة تعد الرافد الأساسي لنزوح اللاجئين، كما أنها العامل الأساسي لظهور مشكلة أسرى الحرب. وهؤلاء الأشخاص هم ضحايا النزاعات المسلحة، ومن ثـــم تكفلــت الاتفاقيات الدولية المعقودة في إطار القانون الدولي الإنساني كاتفاقيات جنيف الأربعة لسنة (1949) بتحديد مركزهم القانوني، لكنها لم تهتم كثيراً بمركز هؤلاء الأشخاص إذا ما قرروا عدم العودة إلى بلادهم. وهذه المشكلة يمكن القول إنها بـــرزت بشـــكل ملفت للنظر خلال حرب الخليج الثانية وبعدها.[2]

ومن هنا يتضح بأن اللجوء ظاهرة بشرية قديمة قدم الإنسان، جديـــدة جـــدة الصراعات؛ أي أنها تزداد كلما ازدادت حدة الصراعات الدائرة بين الدول المختلفـــة، لهذا نلاحظ ازدياد حدتها في عصرنا الحالي لكثرة المنازعات والصراعات في هـــذا القرن، ولذا فإن ظاهرة اللجوء لن تنتهي ما دامت الحروب مســـتمرة بـــين أقطـــار

---

[1] ما كان يعرف سابقاً بمنظمة الوحدة الإفريقية.

[2] الغنيمي، محمد طلعت (1970)، مرجع سابق، ص: 742.

الأرض، وما دامت الخلافات مشتعلة بين الشعوب، وما دامت هناك أنظمــة تحكــم شعوبها بالحديد والنار.

الفصل الأول

التنظيم القانوني للجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي

تمهيد وتقسيم:

لم تتفق الوثائق الدولية سواءً المتعلقة باللاجئين، أو الخاصة بحقوق الإنسان على تعريف واحد أو مشترك للمقصود باللاجئ، بل أن كل وثيقة منها تتولى تعريف اللاجئ الذي تقصده بأحكامها. وهكذا فإن الفرد الواحد قد يعتبر لاجئاً طبقاً لوثيقة دولية معينة بينما لا ينطبق عليه ذات الوصف في نظر وثيقة دولية أخرى. كذلك فإنه من الممكن أن يعتبر الشخص الواحد لاجئاً طبقاً لأكثر من وثيقة دولية واحدة. وبعبارة أخرى، لا يمكن وضع تعريف واحد للمقصود باللاجئ من واقع الوثائق الدولية، وغاية ما يمكن إدراكه في هذا الخصوص هو تعاريف نسبية للاجئ، بمعنى أن كل تعريف يرتبط بوثيقة دولية أو إقليمية معينة، فنقول مثلاً: اللاجئ طبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة سنة (1951) واللاجئ في حكم اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية سنة (1969)... وهكذا... الخ.

ومع ذلك، فإن الحقيقة المتقدمة لا تقلل مطلقاً من الأهمية المعقودة على دراسة فكرة اللاجئ كما عرفتها أهم الوثائق الدولية المختلفة، ذلك أن نشاط الالتقاء بينها أو بين غالبيتها يفيد بلا شك في استخلاص العناصر أو الخصائص الجوهرية للمقصود باللاجئ طبقاً للقانون الدولي، ومن هنا فإننا سنعرض فيما يلي لعدد من النماذج الخاصة بتعريف اللاجئ طبقاً للوثائق الدولية التي أبرمت في إطار المنظمات العالمية كعصبة الأمم، والأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية في أفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية، ومن ثم سنتعرض للمركز القانوني على الصعيد الدولي من خلال حقوقه والتزاماته.

وبناءً على ما سبق، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وكما يأتي:

المبحث الأول: اللجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي.

المبحث الثاني: المركز القانوني للاجئ على الصعيد الدولي.

المبحث الأول

اللجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي

تناولت العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية موضوع اللجوء واختلفت هذه الاتفاقيات بتناول هذا الموضوع باختلاف الحقبة الزمنية التي ظهرت فيها، أو المنطقة الجغرافية التي تغطيها.

واعتماداً على ما تقدم، فسيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: اللجوء على الصعيد الدولي.

المطلب الثاني: اللجوء على الصعيد الإقليمي.

المطلب الأول

اللجوء على الصعيد الدولي

نقصد بذلك الوثائق التي تم التوصل إليها في إطار عصبة الأمم، ومنظمة الأمم المتحدة، وفيما يلي سنعرض لأهم الوثائق الدولية بالنسبة لموضوع اللجوء، وسيتم تناول هذا الموضوع من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الوثائق الدولية في إطار عصبة الأمم.

الفرع الثاني: الوثائق الدولية في إطار منظمة الأمم المتحدة.

الفرع الأول: الوثائق الدولية المبرمة في نطاق عصبة الأمم:

تم إبرام مجموعة من الاتفاقيات الخاصة باللاجئين في عهد عصبة الأمم، إلا أنه يلاحظ عليها أنها اتبعت في تعريف اللاجئين الذين تقصدهم معياراً خاصاً، بمعنى أن كل وثيقة منها كانت تتعلق بطائفة معينة من اللاجئين، تم تحديدها على أساس الارتباط بأصل قومي أو إقليم معين، من ذلك مثلاً اتفاق (1922/7/5)، بشأن منح وثائق السفر للاجئين الروس، واتفاق (1926/5/12)، الخاص بمعاملة اللاجئين الروس والأرمن، واتفاق (1928/6/30)، بشأن معاملة اللاجئين الآشوريين والكلدانيين والأتراك، واتفاق (1933/10/28)، بخصوص المركز الدولي للاجئين "الروس والأرمن"، واتفاق (1938/2/10)، المتعلق باللاجئين القادمين من ألمانيا.[1]

---

[1] الغنيمي، محمد طلعت (1970)، مرجع سابق، ص: 812.

الفرع الثاني: الوثائق الدولية في إطار منظمة الأمم المتحدة:

ظهرت الحاجة بعد الحرب العالمية الثانية إلى وضع اتفاقية دولية تتضمن تعريفاً عاماً للاجئين بدلاً من الاتفاقيات الخاصة، التي وضعت في عصر عصبة الأمم، وهكذا فقد أسفرت جهود الأمم المتحدة في مؤتمر المفوضين في يوليو (1951)، في جنيف إقرار اتفاقية دولية بشأن مركز اللاجئين، وفي سنة (1967)، توصلت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى الموافقة على بروتوكول خاص بمركز اللاجئين تضمن بعض التعديلات بالنسبة لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951)، هذا مع ملاحظة أن النظام الأساسي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الملحق بقرار الجمعية العامة رقم (428-5) في (1950/12/14)، قد تضمن بدوره أحكاماً تتعلق بتعريف اللاجئ، وفيما يلي نعرض للخطوات العريضة لفكرة الجوء كما حددتها كل من الوثائق الدولية الثلاث آنفة الذكر بالإضافة إلى غيرها من الوثائق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان:

أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة (1948):

كان مشروع هذا الإعلان -كما وافقت عليه لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورتها الثالثة سنة 1948- يعترف بحق الأفراد في الملجأ. لذا فقد نصت المادة (12) منه على: "لكل فرد الحق في طلب الملجأ

والحصول عليه، في بلاد أخرى هرباً من الاضطهاد".[1] بيد أنه عند مناقشة هذه المادة أمام اللجنة الثالثة للجمعية العامة اعترض على صياغتها عدد من الدول خصوصاً المملكة العربية السعودية وأستراليا والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة، حيث رأت الدول الثلاث الأولى في الاعتراف بحق الفرد في الحصول على الملجأ اعتداءً صارخاً على سيادة الدول وتدخلاً في شؤونها الداخلية، أما مندوبة المملكة المتحدة، فقد شنت هجوماً عنيفاً على صياغة تلك المادة، حيث ذهبت إلى أن الاعتراف بحق كل مضطهد في دخول أية دولة يختارها يتعارض مع ما تجري عليه الممارسة الدولية بخصوص اعتبار حق الملجأ أحد الاختصاصات المقصورة على الدول ذات السيادة، ويقع ضمن الاختصاص الداخلي للدولة، كما أنه قد يشجع بعض الدول على اضطهاد ما لديها من أقليات غير مرغوب فيها حتى تضطرها إلى مغادرة إقليمها والحصول على الملجأ في بلاد أخرى، وبناءً على ذلك اقترحت استبدال عبارة "التمتع بالملجأ" بعبارة: "الحصول على الملجأ"، وبشرط أن يفهم من العبارة التي اقترحتها: حق كل دولة في أن تمنح الملجأ للمضطهدين أو أن ترفض تسليمهم. وبأغلبية (30) صوتاً ضد صوت واحد وامتناع (12) دولة عن التصويت وافقت اللجنة الثالثة آنفة الذكر على اقتراح المملكة المتحدة، كما وافقت عليه بعد ذلك الجمعية العامة ضمن نصوص الإعلان العالمي الذي أصدرته. وهكذا قضت المادة (1/14) من الإعلان

---

[1] أنظر: Art. 12 (1): "Everyone has the right to seek and be granted, in other countries asylum from persecution". Commission on Human Rights, Report of the 3rd. Sess. (ECOSOC.Off.Rec., 3rd. Year, 7th Sess., Supp. No. 2, Doc. E/800) Annex A.

نقلاً عن: الغنيمي، محمد طلعت (1970)، مرجع سابق، ص: 652.

العالمي لحقوق الإنسان (وهي المقابلة للمادة 12 من المشروع) بأن: "لكل فرد الحق في طلب الملجأ والتمتع به في بلاد أخرى هرباً من الاضطهاد".[1] ويلاحظ أن هذه الصياغة قد جعلت المادة (1/14) آنفة الذكر عديمة الفائدة سواء أكانت بالنسبة للفرد أم بالنسبة للدول، ذلك أنه لا فائدة يجنيها الفرد من مجرد الاعتراف له بحق طلب الملجأ والتمتع به في بلاد أخرى دون أن يعترف له بالحق في الحصول على الملجأ في تلك البلاد، وبعبارة أخرى: أن حق الفرد في التمتع بالملجأ لا قيمة له ما دام لا يملك الحق في الحصول على هذا الملجأ أما من ناحية الدولة فإن القول بأن حق الفرد في التمتع بالملجأ يقصد به "وفقاً لاقتراح المملكة المتحدة الذي أقرته الجمعية العامة"، حق كل دولة في أن تمنح الملجأ للمضطهدين أو أن ترفض تسليمهم، لم يضف شيئاً جديداً إلى سلطة الدول أو أهليتها في مجال منح الملجأ لأن هذه الأهلية أو تلك السلطة أمر مسلم به في القانون الدولي وليس في حاجة إلى النص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.[2] ومن هنا جاءت المادة (1/14) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

---

[1] أنظر:

"….. a formula was accepted which is artificial to the point of flippancy". Lauterpacht H., The Universal Declaration of Human Rights, B. Y. I. L. (1948)., PP. 373-374.

نقلاً عن: الدقاق، محمد سعيد ومصطفى سلامة حسين، القانون الدولي المعاصر، دار الطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1997، ص: 114.

[2] Art. 12 (1): "Everyone has the right to seek and be granted, in other countries asylum from persecution". Commission on Human Rights, Report of the 3rd. Sess. (ECOSOC.Off.Rec., 3rd. Year, 7th Sess., Supp. No. 2, Doc. E/800) Annex A.

نقلاً عن:ساير داير، عبد الفتاح (1955). نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مطبعة جامعة القاهرة ص 475.

مشوبة "على حد قول القاضي والفقيه الدولي هيرش لوترباخت" بالتصنع الذي بلغ حد اللغو أو الثرثرة، وكان من الأولى لهذا الإعلان –حرصاً على مكانته بل وكرامته– الابتعاد كلية عن التعرض لمسألة حق الملجأ بدلاً من النص عليها في الصورة التي خرجت فيها المادة (14) المذكورة. ومع ذلك فإنه يتبين من استقراء مراحل إعداد هذه المادة ثم الموافقة عليها في صورتها النهائية أن بعض الدول أرادت في ذلك الوقت الاعتراف بحق الفرد في الملجأ بينما رفضت الأغلبية الاعتراف بهذا الحق حتى ولو كان ذلك ضمن وثيقة دولية لا تتمتع "في حد ذاتها" بقوة ملزمة للدول كوثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في ذلك الوقت.[1]

ثانياً: اتفاقية الأمم المتحدة سنة (1951) الخاصة بالمركز القانوني للاجئ

طبقاً للمادة الأولى من هذه الاتفاقية يعتبر الشخص لاجئاً في إحدى حالتين: الأولى "إذا كان قد سبق اعتباره لاجئاً طبقاً لإحدى وثيقتي (1926/5/12)، و(1928/6/30)، أو الاتفاقيات المؤرخة (1933/10/28)، و(1938/3/10)، وبروتوكول (1939/9/14) , والتي تعنى باللاجئين الروس والألمان. والحالة الثانية: "إذا كان الشخص –نتيجة لأحداث وقعت قبل أول يناير/كانون أول سنة (1951) ولخوف مبني على أسباب مبررة من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معين أو بسبب رأيه السياسي– موجوداً خارج دولة جنسيته ولا يستطيع أو "نتيجة لذلك الخوف" لا يرغب في التمتع بحماية تلك

[1] حول القيمة القانونية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان. أنظر على سبيل المثال: علوان، محمد ومحمد الموسى (2005). حقوق الإنسان، الجزء الأول، دار الثقافة، ص ص: 140-145.

الدولة، أو إذا كان الشخص عديم الجنسية "ونتيجة للأحداث آنفة الذكر" موجوداً خارج الدولة التي كانت فيها إقامته المعتادة، ولا يستطيع أو "بسبب ذلك الخوف" لا يرغب في العودة إليها" (الفقرة أ/2-1). وتعكس الحالة الأولى رغبة الدول الأطراف في مواصلة تقديم الحماية الدولية للاجئين الذين كانوا يتمتعون بالحماية التي قررتها الوثائق الدولية السابقة على هذه الاتفاقية. أما الحالة الثانية، فهي وإن كانت تتضمن تعريفاً عاماً "نسبياً"[1] للمقصود باللاجئ، إلا إنها مع ذلك لا تقدم تعريفاً جامعاً للاجئين، وبعبارة أخرى إن هذه الحالة لم تنص على جميع الأشخاص الذين يمكن اعتبارهم لاجئين في نظر القانون الدولي بل اقتصرت على فئات معينة منهم.

وتناولت الفقرة (ب/1) موضوع القيد الجغرافي، حيث تفهم عبارة "أحداث وقعت قبل (1/كانون الثاني/يناير/1951) الواردة في الفرع (أ/1) من الاتفاقية"، على أنها تعني: إما أحداث وقعت في أوروبا قبل (1/كانون الثاني/1951) أو أحداث وقعت في أوروبا أو غيرها قبل (1/كانون الثاني/1951)، ويعود الأمر للدولة الطرف في اختيار المعنى الذي تريده.

ثالثاً: بروتوكول (1967) بشأن مركز اللاجئين

لما كانت اتفاقية الأمم المتحدة (1951) تتعلق بحالة الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة لأحداث وقعت قبل أول يناير/كانون أول (1951) فقط، فهي من ثم لا تنطبق على حالات اللجوء التي حدثت بعد هذا التاريخ، وقد ترتب على ذلك وجود

[1] ذلك أنها قد استعملت في تعريف اللاجئ فكرة "الخوف من الاضطهاد لأسباب معينة"، وهي فكرة عامة بالمقارنة للمنهج الذي اتبعته الوثائق الدولية السابقة عليها.

طائفتين من اللاجئين: الطائفة الأولى تخضع للاتفاقية وتستفيد من الحماية الدولية التي قررتها، والطائفة الثانية لا تشملها تلك الاتفاقية ومن ثم لا تستفيد من أحكامها.

وعندما تزايدت الحاجة إلى توسيع نطاق الاتفاقية حتى تشمل الحالات الجديدة، ومن ثم تحقق معاملة متساوية لجميع اللاجئين، توصلت الجمعية العامة إلى إقرار بروتوكول يتعلق بمركز اللاجئين في (1966/12/16)، ثم فتح باب الانضمام إليه أمام الدول اعتباراً من (1967/1/21). وبمقتضى المادة الأولى يعتبر لاجئاً أي شخص يدخل ضمن تعريف اللاجئ في المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة (1951) بعد حذف عبارة: "نتيجة لأحداث وقعت قبل أول يناير 1951". ومؤدى ذلك، إلغاء القيدين الزمني والجغرافي الواردين في تعريف اللاجئ طبقاً للاتفاقية سالفة الذكر، وذلك بالنسبة للدول الأطراف في البروتوكول. وبعبارة أخرى، يعتبر لاجئاً طبقاً للبروتوكول كل شخص ينطبق عليه تعريف اللاجئ في المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة (1951)، بغض النظر عن تاريخ الأحداث التي أصبح لاجئاً بسببها أو مكان وقوعها، أي سواء وقعت قبل (1951/1/1) أم بعد ذلك، وسواء أكانت هذه الأحداث قد وقعت في أوروبا أم في مكان آخر من العالم.[1]

[1] مع ملاحظة أنه طبقاً للمادة (3/1) من البروتوكول يستمر العمل بالقيد الجغرافي بالنسبة للدول التي أعلنت من قبل "عند توقيعها أو تصديقها أو انضمامها إلى اتفاقية الأمم المتحدة 1951" عن تمسكها بهذا القيد.

رابعاً: النظام الأساسي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة، بقرارها رقم 319 (د-4) المؤرخ في (3) (كانون الأول/ديسمبر/1949)، مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين بدأ عمله (بالأول من كانون الثاني/يناير/1951). واعتمدت الجمعية العامة النظام الأساسي لمكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتاريخ (14/كانون الأول/ديسمبر/1950)، كملحق لقرارها رقم (428) (د-5)، ودعت الجمعية الحكومات إلى التعاون مع المفوض السامي في أدائه لمهماته المتعلقة باللاجئين الذين تشملهم اختصاصاته، ويقضي النظام الأساسي بأن يكون عمل المفوض السامي عملاً "إنسانياً واجتماعياً" يتسم كلياً بطابع غير سياسي.

فقد نصت المادة السادسة فقرة (أ/2) من النظام الأساسي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين على تعريف اللاجئ الذي ينصرف إليه اختصاص المكتب بأنه: "كل شخص -نتيجة لأحداث وقعت قبل أول يناير 1951 وبسبب خوف له أسباب معقولة (Well Founded Fear) من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي- يوجد خارج دولة جنسيته"، ولا يستطيع أو نتيجة لهذا الخوف لا يرغب في التمتع بحماية تلك الدولة"، أو إذا كان عديم الجنسية ويوجد خارج دولة إقامته المعتادة سابقاً، لا يستطيع أو -بسبب مثل ذلك الخوف- أو لأسباب أخرى خلاف الارتياح الشخصي "لا يرغب في العودة إليها".

وواضح أن هذا التعريف قد خلا من القيد الجغرافي الوارد في تعريف اتفاقية الأمم المتحدة (1951)، ذلك أنه لم يحدد حالات اللاجئين الذين يعيـنهم بمنطقـة أو مناطق جغرافية معينة، أما عن القيد الزمني البادي من عبارة "كل شـخص نتيجـة لأحداث وقعت قبل أول يناير 1951" الواردة في صدر الفقـرة (2/1) مـن المـادة السادسة من النظام الأساسي للمكتب، فقد تم رفعه من الناحية العملية بمقتضى الفقرة ب من تلك المادة ذاتها، حيث قضت "في عبارة عامة" بأنه: "يعتبر لاجئاً أي شـخص آخر يوجد خارج دولة جنسيته، أو إذا كان عديم الجنسية، خارج دولة إقامته المعتادة سابقاً، بسبب أنه يخاف "أو كان خائفاً" لأسباب معقولة من الاضطهاد الراجـع إلـى عرقه، ديانته، جنسيته، أو رأيه السياسي، ولا يستطيع أو بسبب مثل هذا الخـوف لا يرغب في التمتع بحماية حكومة دولة جنسيته، أو العودة إلى الدولة التي كانت فيهـا إقامته المعتادة، إذا كان عديم الجنسية.

ويلاحظ مما تقدم أن التعريف الوارد في النظام الأساسي آنف الذكر وإن كان قريب الشبه من تعريف اللاجئ المنصوص عليه في اتفاقية الأمم المتحـدة (1951)، إلا إنه مع ذلك لا يطابقه، ذلك أنه فضلاً عن تميز التعريف الأول بعدم احتوائه على أي قيد جغرافي أو زمني، فإنه يتميز كذلك بأنه يوفر حماية الأمم المتحدة التي تقدمها عن طريق مفوضها السامي لشؤون اللاجئين" لجميع الأشخاص الذين يشملهم بقطـع النظر عما إذا كانت الدولة التي يوجدون على إقليمها طرفاً في اتفاقيـة (1951) أو

بروتوكول (1967)، أو كانت هذه الدولة قد اعترفت لهم بصفة "لاجئين" طبقاً لإحدى الوثيقتين المذكورتين.

ويلاحظ أن تعريف النظام الأساسي لم يذكر الطائفة الاجتماعية كسبب من أسباب الاضطهاد.

خامساً: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (1966)

شهدت مراحل إعداد اتفاقيتي الأمم المتحدة بشأن الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سنة (1966) محاولة من جانب بعض الدول والمنظمات الدولية لإضافة نص يقضي بحق الأفراد في الملجأ؛ فقد اقترح مندوب يوغسلافيا أمام اللجنة الثالثة للجمعية العامة في دورتها الخامسة سنة (1950) إضافة نص يقضي بحق الأفراد في الملجأ. وبناءً على ذلك أوصت الجمعية العامة (بالقرار رقم 421/ب في 1950/12/4) المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتكليف لجنة حقوق الإنسان التابعة له بأن تأخذ في اعتبارها "عند إعداد مشروع اتفاقية حقوق الإنسان" الاقتراح المقدم من يوغسلافيا. وعندما أحيل الموضوع إلى لجنة حقوق الإنسان انضمت تشيلي والأوروجواي إلى الاقتراح اليوغسلافي، ومع ذلك فإن هذا الاقتراح كان مصيره في النهاية الرفض، وكان السبب في ذلك "على وجه الخصوص" هو اعتراض غالبية الدول المبني على أساس أن حق الملجأ من الاختصاصات المقصورة على الدول وحدها ويدخل ضمن الاختصاص الداخلي للدولة

(Internal Jurisdiction)، وأن هذه الدول ليست على استعداد لأن تتحمل بـــالتزام يوجب عليها قبول جموع من الناس لا تستطيع التنبؤ بأعدادها سلفاً.[1]

---

[1] أنظر:

Commission on Human Rights, Report of the 8th Session, P. 40 (U. N. Doc. E/CN. 4/699).

المطلب الثاني

اللجوء على الصعيد الإقليمي

يوجد إلى جانب الوثائق الدولية التي اشرنا إليها، عدد آخر من الوثائق الإقليمية التي تتعلق بالجوء أو معاملة اللاجئين.

وفيما يلي سنعرض لأهم هذه الاتفاقيات وفقاً للتقسيم التالي:

الفرع الأول: مفهوم اللجوء على الصعيد الأوروبي.

الفرع الثاني: مفهوم اللجوء على الصعيد الأفريقي.

الفرع الثالث: مفهوم اللجوء على صعيد الأمريكيتين.

الفرع الرابع: مفهوم اللجوء على الصعيد العربي.

الفرع الأول: مفهوم اللجوء على الصعيد الأوروبي

نشطت الدول الغربية وخاصةً الدول الأوروبية، في مجال اللجوء، حيث صدر عنها العديد من الاتفاقيات التي تناولت مواضيع مثل اللجوء، واللاجئ وطالب اللجوء. وفيما يتعلق بالأخير انفردت أوروبا بوضع أحكام تفصيلية من خلال الاتفاقيات، والقرارات والتوصيات الصادرة عن هيئاتها الإقليمية المتخصصة بسبب زخم طلبات اللجوء الفردية فيها.

ويعتبر مجلس أوروبا[1] والاتحاد الأوروبي[2] من النشطاء في إعداد الاتفاقيات، والقرارات والتوصيات المتعلقة باللجوء، بالإضافة إلى قيام مجموعة من الدول الأوربية بعقد اتفاقية متعلقة برجال البحر اللاجئين وفتح باب الانضمام إليها أمام الدول كافة. وفيما يلي عرض لأهم هذه الوثائق:

أولاً: في نطاق مجلس أوروبا

توصلت دول مجلس أوروبا إلى إقرار عدد من الوثائق الدولية المتعلقة بمعاملة اللاجئين ومنح الملجأ الإقليمي، وعلى الرغم من أنها جميعاً قد خلت من وضع تعريف خاص للاجئ، إلا أننا مع ذلك سنشير فيما يلي إلى وثيقتين منها نظراً لما لهما من مغزى فيما يتعلق بموضوع تحديد المقصود باللاجئ، ونعني بذلك توصية الجمعية البرلمانية رقم (773) (1976) والإعلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي (1977).

---

[1] تم إنشاؤه في عام (1949) كأحد نتائج الحلف الأطلسي، غايته الأساسية تحقيق التعاون بين الدول الثلاث والعشرين التي يتكون منها والمحافظة على التحالف والتراث الأوروبي القائم على هيمنة القانون واحترام القيم الفردية. ويتكون من اللجنة الوزارية التي لها اختصاص تنفيذي، والجمعية العامة الأوروبية التي لها اختصاص استشاري، وصلاحية بإصدار التوصيات للسكرتارية التي تعاون لجنة الوزراء والجمعية البرلمانية في الأمور الإدارية. أنظر: د. عبد العظيم الجنزوري، الاتحاد الأوروبي، دار النهضة العربية، (1999)، ص ص: 36-41.

[2] تبنى البرلمان الأوروبي في شباط فبراير (1984) مشروع معاهدة تنشئ الاتحاد الأوروبي، ودخلت حيز النفاذ في كانون الثاني (يناير) (1993).

1- توصية الجمعية البرلمانية رقم 773 في (1976/1/26) بشأن وضع اللاجئين الفعليين[1]

أهم ما جاء بها هو اعتراف دول مجلس أوروبا بقصـــور تعريـــف اللاجـــئ الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة (1951) المعدل ببروتوكول (1967)، وبـــأن هنـــاك عدداً ملحوظاً من الأشخاص يوجدون في دول المجلس دون أن يعترف بهم كلاجئين بالمعنى الوارد في المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة (1951) المعدلة بالبرتوكول سالف الذكر، ولا يستطيعون أو لا يرغبون في العودة إلى دولهم الأصـــلية لأســـباب سياسية، عرقية، دينية أو أسباب صحية... وغيرها.[2]

2- الإعلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي (1977)

طبقاً للمادة الثانية من الإعلان الذي أقرته لجنة وزراء مجلس أوروبـــا فـــي (18/نوفمبر/1977) بشأن الملجأ الإقليمي، فإن دول المجلس "الأطراف في اتفاقيـــة الأمم المتحدة 1951" قد أكدت من جديد على حقها في منح الملجأ لأي شخص تنطبق عليه الشروط الواردة في هذه الاتفاقية، فضلاً عن أي شخص آخر تعتبره هذه الدول أهلاً للحصول على الملجأ لأسباب إنسانية.

وواضح من هذا النص إقرار دول مجلس أوروبا بأن تعريف اللاجئ طبقـــاً لاتفاقية الأمم المتحدة (1951) لا يتسع لجميع الأشخاص الذين يمكن اعتبارهم لاجئين

---

[1] أنظر:

Recommendation 773 (1976). On the Situation of "de facto refugees" Parliamentarian of the Council of Europe., Document 3642, 26-1-1976.

[2] أنظر المادة الأولى من هذه التوصية.

في نظر القانون الدولي، وقد سكت الإعلان عن بيان المقصود بالأسباب الإنسانية التي يحق لدول المجلس أن تمنح الملجأ من أجلها، ولعل ذلك يرجع إلى رغبة تلك الدول في الاحتفاظ بسلطة واسعة في تقدير الأسباب أو الاعتبارات التي قررتها الاتفاقية سالفة الذكر.

ثانياً: في نطاق الاتحاد الأوروبي

1- اتفاقية دبلن حول تحديد الدولة المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء المقدم في إحدى دول الاتحاد الأوروبي لسنة (1991)[1]

بينت أحكام هذه الاتفاقية الدولة المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء المقدم في إحدى الدول الأعضاء ووجوب دراسة طلب اللجوء في دولة واحدة على الأقل،[2] إذ جاءت أحكام تفصيلية حول هذا الموضوع ووضعت عدة معايير لذلك. وعالجت أيضاً الحالة التي يكون فيها طالب اللجوء قد عبر أكثر من دولة قبل وصوله إلى الدولة الأخيرة، حيث طلب اللجوء فيها.

---

[1] دخل حيز النفاذ في عام (1997)، وفي كانون الثاني (يناير) (1998)، دخلت حيز النفاذ في مواجهة جميع الدول الأعضاء في الاتحاد.

[2] أنظر مقدمة الاتفاقية.

2- القـــرار الصـــادر عـــن مجلـــس الاتحـــاد الأوروبـــي فـــي (20/حزيران/1957)[1] بشأن الحد الأدنى من الضمانات لإجراءات اللجوء

جاء هذا القرار لاقتناع الدول الأعضاء بوجـوب وضـع مجموعـة مـن الضمانات لطالب اللجوء، ووجوب تماثل إجراءات النظر في طلبات اللجـوء لـدى الدول الأعضاء. وعالج هذا القرار مجموعة من المواضيع، مثل حقوق طالب اللجوء والضمانات الأساسية عند دراسة طلبه.

الفرع الثاني: مفهوم اللجوء على الصعيد الأفريقي

شهدت أفريقيا في منتصف القرن المنصرم العديد من الحروب، الأمر الـذي أدى إلى تحركات بشرية كبيرة بحثاً عن الملجأ الآمن، لذلك قامت منظمـة الوحـدة الإفريقية[2] بتبني اتفاقية (1969) الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا وتعتبـر هـذه الاتفاقية من أوائل الاتفاقيات التي عالجت الموضوع إقليمياً.

وتتضمن مادتها الأولى تعريفاً للاجئ الذي تقصده الاتفاقية بأحكامها، ويتكون هذا التعريف من جزأين، الأول: أوردته الفقرة الأولى، وهو مطابق للتعريف الـوارد

---

[1] دخل حيز النفاذ في (27) كانون أول (ديسمبر) (1961).

[2] تأسست منظمة الوحدة الأفريقية عقب مؤتمر أديس أبابا الثاني عام (1963) نتيجة شعور الـدول الأفريقية المتحررة أن تقسيم القارة الأفريقية لم يقم على أساس سليم وأن الأصل هـو الوحـدة، يتوجب على الأفريقيتين مواجهة العالم الخارجي المنقسم على نفسه نتيجة الحرب الباردة، بتوحيد الصفوف ودعم أواصر التعاون والوحدة بين الدول الأفريقية، ومواجهة الاستعمار الجديد وأدواته التي يستعملها للتسلل مرة أخرى للقارة الإفريقية. محمد عزيز شكري، المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم، دار الفكر، دمشق، (1973)، ص: 305. هذا وقد تحولت هذه المنظمـة إلـى الاتحاد الإفريقي في عام (2001)، راجع صفحة 21، هامش 27.

في بروتوكول (1967) (أي التعريف المنصوص عليه في اتفاقيـــة الأمـــم المتحـــدة (1951) محذوفاً منه القيدان الزمني والجغرافي)، والجزء الثاني: نصت عليه الفقــرة الثانية وهو يضيف إلى اللاجئين الواردين في الجزء الأول، طوائــف أخــرى مــن الأشخاص، وتتكون هذه الطوائف من: "........كل شخص" بسبب عدوان خـــارجي، احتلال، سيطرة أجنبية أو أحداث تخل بصورة خطيرة بالنظام العام، في دولة أصـــله أو جنسيته، "سواء في جزء منها أو كلها" اضطر إلى مغادرة مكان إقامته المعتاد من أجل طلب الملجأ في مكان آخر خارج دولة أصله أو جنسيته".

ويلاحظ مما تقدم: أن تعريف اللاجئ طبقاً للاتفاقية الإفريقية (1969) أوسع نطاقاً من التعريف الوارد في كل من اتفاقية الأمم المتحـــدة (1951)، وبروتوكـــول (1967)، والنظام الأساسي لمكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئـــين، ذلك أن الأشخاص الذين يعتبرون لاجئين طبقاً للمادة (2/1) من الاتفاقية الأولـــى لا ينطبق عليهم وصف اللاجئ طبقاً للوثائق الدولية الثلاث الأخيرة.

الفرع الثالث: مفهوم اللجوء على صعيد الأمريكيتين:

ساهمت الدول الأمريكية، وعلى الأخص دول أمريكا اللاتينية، بدورها فـــي مجال اللجوء من خلال عقد الاتفاقيات وإصدار الإعلانات التـــي تناولـــت الجوانـــب المختلفة للجوء وعلى الأخص الملجأ الدبلوماسي، وفيما يلي عرض لأهم هذه الوثائق:

أولاً: اتفاقية هافانا لسنة (1928)[1]

لم تحتو هذه الاتفاقية على أي تعريف محدد للاجئ، إلا إنها عددت الحالات التي يستبعد فيها منح اللجوء لفئات معينة مثل المجرمين العاديين (غير سياسيين) والهاربين من الخدمة العسكرية أو البحرية،[2] كما وأكدت على وجوب احترام اللجوء بالنسبة للمجرمين السياسيين والملجأ الدبلوماسي.[3]

ثانياً: اتفاقية الملجأ السياسي لسنة (1933)[4]

جاءت هذه الاتفاقية بهدف تعريف بعض المصطلحات التي وردت في اتفاقية هافانا لسنة (1928)، لتؤكد على أن اللجوء السياسي هو عمل ذو طابع إنساني، وأن الدول التي تمنح الملجأ هي التي تحدد فيما إذا كان الفعل المرتكب ذو طبيعة سياسية أم لا.

ثالثاً: معاهدة الملجأ واللجوء السياسي لسنة (1939)[5]

وتتكون هذه الاتفاقية من ثلاثة فصول. تناول الفصل الأول موضوع الملجأ الدبلوماسي، إذ أشارت الاتفاقية إلى أن الدول التي تمنح مثل هذا الملجأ لا تلتزم

---

[1] وقعت هذه الاتفاقية في (20/شباط/1928)، خلال المؤتمر الدولي السادس للدول الأمريكية ودخلت حيز النفاذ في (21) أيار (مايو) (1928).

[2] المادة (1) من الاتفاقية.

[3] المادة (2) من الاتفاقية.

[4] وقعت هذه الاتفاقية في منتفيدو في (26/كانون أول/1933) خلال المؤتمر الدولي السابع للدول الأمريكية ودخلت حيز النفاذ في (28) أيار (مايو) (1934).

[5] وقعت هذه المعاهدة في منتفيدو في (8/نيسان/1939) خلال الاجتماع الثاني للدول الأمريكية الجنوبية حول القانون الدولي الخاص.

بإدخال اللاجئ إلى أرضها،[1] وأن مثل هذا الملجأ يمنح من قبل السفارات، البعثـــات، رجال الحرب، المخيمات العسكرية، الطائرات العسكرية، ورؤساء البعثات في أماكن إقامتهم.[2]

ويمنح مثل هذا الملجأ للأشخاص الملاحقين لأسباب سياسية، أو تحت ظروف متعلقة بجرائم سياسية، وللدولة المضيفة الحق في تحديد ما إذا كانت أسباب اللجـــوء سياسية أم لا.[3] ويحق للدولة الطلب بإبعاد اللاجئ من أراضيها في أسرع وقت ممكن وللهيئة الدبلوماسية أو العسكرية التي منحت الملجأ طلـــب الضـــمانات الضـــرورية لضمان حماية اللاجئ عند خروجه. وفي حالة غياب مثل هـــذه الضـــمانات تؤجـــل مغادرة اللاجئ إلى أن يتم توافرها.[4]

أما الفصل الثاني فقد تناول موضوع اللجوء إلى أرض أجنبيـــة. أوضـــحت المعاهدة أن أسباب اللجوء في هذه الحالة مماثلة للحالة السابقة،[5] وأوجبت على الدولة المضيفة وضع اللاجئين في مكان بعيد عن الحدود،[6] كما وأوجبت على اللاجئين عدم عدم إنشاء أية مجالس سياسية أو لجان بهدف الترويج لأي اضطرابات تمس النظـــام العام في أي من الدول المتعاقدة.[7]

---

[1] المادة (1) من المعاهدة.

[2] المادة (2) من المعاهدة.

[3] المادة (3) من المعاهدة.

[4] المادة (6) من المعاهدة.

[5] المادة (11) من المعاهدة.

[6] المادة (13) من المعاهدة.

[7] المادة (12) من المعاهدة.

عالج الفصل الثالث الأحكام العامة المتعلقة بالاتفاقية، مثل تفسير أحكام هـذه المعاهدة، التصديق والانضمام.

رابعاً: اتفاقية الملجأ الإقليمي لسنة (1954)[1]

أهم ما جاء في هذه الاتفاقية هو حق الدول باعتبارها صاحبة السيادة في منح الملجأ دون أن يؤدي ذلك إلى إثارة الشكوى من دولة أخرى،[2] وعدم وجوب تسليم المضطهدين لأسباب سياسية،[3] وأن دخول اللاجئ بطريقة غير قانونية لا يؤثر على انتفاعه بنصوص هذه الاتفاقية.[4]

خامساً: اتفاقية الملجأ الدبلوماسي لسنة (1954)[5]

جاءت هذه الاتفاقية بأحكام مماثلة للاتفاقية السابقة التي تناولت هذا الموضوع. وأهم ما جاء فيها: حق الدولة في منح الملجأ الدبلوماسي، إلا إنه يتوجب عليها بيان الأسباب في حالة القبول أو الرفض،[6] وأن مثل هذا الملجأ يمنح لأسباب سياسية فقط.[7] كما جاء فيها كذلك ضمان مغادرة اللاجئ مع الحفاظ على حياته،

---

[1] وقعت هذه الاتفاقية في الكاراكاس في (28/آذار/1954) خلال المؤتمر العاشر لمنظمة الدول الأمريكية، ودخلت حيز النفاذ في (29/كانون أول/1954).

[2] المادة (1) من الاتفاقية.

[3] المادة (3) من الاتفاقية.

[4] المادة (5) من الاتفاقية.

[5] وقعت هذه الاتفاقية في الكاراكاس في (28/آذار/1954) خلال المؤتمر العاشر لمنظمة الدول الأمريكية ودخلت حيز النفاذ في (29/كانون أول/1954).

[6] المادة (2) من الاتفاقية.

[7] المادة (3) من الاتفاقية.

حريته وكرامته الشخصية،[1] وعدم التزام الدولة التي منحت الملجأ الدبلوماسي بقبـــول هذا اللاجئ على أراضيها الوطنية.[2]

سادساً: إعلان كارتجانا حول اللاجئين

صدر هذا الإعلان في عام (1984) في كارتجانا بناءً على توصيات مؤتمر اللجوء والحماية الدولية للاجئين في أمريكا اللاتينية الذي عقد فـــي المكســـيك عـــام (1981)، فقد كان رد الفعل الطبيعي لحالات العنف التي انتشرت في العديد من دول أمريكا اللاتينية.[3]

تبنى هذا الإعلان تعريفاً موسعاً للاجئ متأثراً بجهود منظمة الوحدة الإفريقية كما هو واضح من نص المادة الثالثة من القسم الثالث، إذ جاء فيها: "بالإضافة إلـــى العناصر التي احتوتها اتفاقية (1951) بروتوكول (1967)، يتضمن تعريف اللاجـــئ الأشخاص الذين هربوا من بلادهم بسبب تهديد حياتهم، أمـــنهم، أو حـــريتهم بســـبب العنف المنظم، الاعتداء الأجنبي، النزاعات الداخلية، والانتهاكات الشـــديدة لحقـــوق الإنسان، أو أية ظروف أخرى من شأنها المساس بشكل جدي بالنظام العام".

ومع أن التعريف مستوحى من الاتفاقية الإفريقية لعام (1969) إلى أن هناك بعض الاختلافات، فقد ورد في تعريف الاتفاقية الإفريقية الاحتلال والسيطرة الأجنبية ولم يرد ذكرهما في تعريف الإعلان بالمقابل، استحدث الإعـــلان العنـــف المـــنظم،

---

[1] المادة (5) من الاتفاقية.

[2] المادة (7) من الاتفاقية.

[3] أنظر مقدمة الإعلان.

النزاعات الداخلية، الانتهاكات الشديدة لحقوق الإنسان، كأسباب لطلب اللجوء كما اشترط التعريف الذي جاء به الإعلان أن هروب الشخص من بلده يكون بسبب تهديد يقع على حياته، أمنه أو حريته، أما الاتفاقية الإفريقية فقد اكتفت بالإشارة إلى أن الشخص أجبر على مغادرة بلده.

وعلى الرغم من أن الإعلان لا يحمل الطابع الإلزامي، إلا أنه لاقى قبولاً واحتراماً من الدول المعنية، حيث عملت الكثير منها على إدخال المبادئ التي جاء بها الإعلان في تشريعاتها الوطنية،[1]كما أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تبنت هذه المبادئ من خلال لجنتها التنفيذية.[2]

أهم ما جاء في الإعلان من مبادئ: مبدأ عدم الإعادة القسرية.[3] ووضع اللاجئين في مناطق بعيدة عن الحدود،[4] والحد الأدنى لمعاملة اللاجئين،[5] ودعوة السلطات الوطنية بمنح النازحين الحماية والمساعدة من الصعوبات التي يواجهونها،[6]

---

[1] ونذكر من هذه الدول الأرجنتين، أكوادور، كولومبيا، كذلك المكسيك التي ليست عضواً في اتفاقية (1951) الخاصة باللاجئين.

[2] أنظر على سبيل المثال: توصية اللجنة التنفيذية رقم (37) لسنة (1985) التي رحبت بمثل هذه الجهود.

[3] المادة (5) من الإعلان.

[4] المادة (6) من الإعلان.

[5] المادة (8) من الإعلان.

[6] المادة (9) من الإعلان.

والتأكيد على حماية طالبي اللجوء، إذ أشار إلى القرارات الصادرة عن اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين بهذا الشأن.[1]

سابعاً: إعلان سان خوزية حول اللاجئين والنازحين لسنة (1994)

جاء هذا الإعلان في المؤتمر الدولي بمناسبة الذكرى السنوية العاشرة لإعلان كارتجانا تحت رعاية حكومة كوستاريكا وبالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمعهد الأمريكي لحقوق الإنسان في الفترة الواقعة ما بين (5-7/كانون الأول/1994)، في أثناء هذا المؤتمر تبنت الدول المشاركة مجموعة من المبادئ لعل من أهمها:

حث الدول المختلفة والمجتمع الدولي على تبني المبادئ التي جاء بها إعلان كارتجانا، واعتباره وثيقة مهمة في مجال الحماية الدولية ومصدر استرشاد في مجال الممارسات الإنسانية،[2] والأخذ بعين الاعتبار الحاجات الخاصة للنساء والأطفال عند فحص طلبات اللجوء،[3] واعتبار مشكلة النازحين موضع اهتمام المجتمع الدولي لأنها من مواضيع حقوق الإنسان ومن الممكن أن تؤدي إلى تدفق اللاجئين.[4]

---

[1] المادة (8) من الإعلان، التي أشارت إلى توصية اللجنة التنفيذية رقم (22) لسنة (1981) والمتعلقة بحماية طالبي اللجوء.

[2] مقدمة الإعلان.

[3] المادة (15 و16) من الإعلان.

[4] المادة (16) من الإعلان.

ثامناً: مسودة قرار حول وضع اللاجئين، العائدين، والنازحين في القارة الأمريكية

أعدت مسودة هذا القرار الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في ليما عاصمة البيرو في حزيران (يونيو) (1997) على أمل إعداد قرار من خلال المنظمة في وقت قريب.

وأهم ما جاء في المسودة هو تفعيل التشريعات الوطنية المتعلقة باللاجئين والنازحين،[1] واحترام حقوق الإنسان،[2] وتقديم المساعدة للنازحين وإيجاد الحلول لهم،[3] وقيام الدول بأخذ التدابير الضرورية لضمان أمن اللاجئين وحياتهم،[4] وتشجيع الحكومات على الانضمام للمعاهدات الدولية ذات الصلة.[5]

الفرع الرابع: مفهوم اللجوء على صعيد اللجنة الاستشارية لدول آسيا وأفريقيا

توصلت اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا وأفريقيا في دورتها الثامنة في بانكوك (8–17 أغسطس 1966) إلى إقرار عدد من المبادئ الخاصة بمعاملة اللاجئين تعرف باسم "مبادئ بانكوك".

---

[1] المادة (1) من المسودة.

[2] المادة (2) من المسودة.

[3] المادة (3) من المسودة.

[4] المادة (4) من المسودة.

[5] المادة (5) من المسودة.

وطبقاً للمادة الأولى من هذه المبادئ، فإن "اللاجــئ" هــو شــخص بســبب الاضطهاد أو خوف مبني على أسباب معقولة من التعرض له، لأسباب ترجــع إلــى العرق، اللون، الدين، العقيدة السياسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة:

1. يغادر الدولة التي هو من رعاياها أو يتمتع بجنسيتها، أو دولــة أو بلــد إقامتــه المعتادة.
2. وهو خارج تلك الدولة أو البلد، لا يستطيع أو لا يرغب في العودة إليها أو التمتع بحمايتها.

بيد أن اللجنة قد لاحظت فيما بعد أن هذا التعريف يتعلق أساساً بطائفة معينة من اللاجئين الذين حرموا من حماية الحكومة التي يتبعونها، وأنه من ثم لا يتنــاول بدقة الحالة الخاصة باللاجئين، ورغبة منها في أن يمتد نطاق الحماية المقــررة فــي المادتين (4و 5) من مبادئ بانكوك إلى جميع اللاجئين، فقد انتهت هذه اللجنــة فــي دورتها الحادية عشرة المعقودة في أكرا (1970)، إلى إقرار خمس قواعــد جديــدة إضافة إلى المبادئ سالفة الذكر.

وتقضي المادة الأولى من هذه القواعد، بأن: "أي شخص –بســبب ســيطرة أجنبية أو عدوان خارجي أو احتلال، غادر مكان إقامته المعتاد، أو حالة كونه موجوداً خارج مثل هذا المكان، يرغب في العودة إليه، وممنوع من أن يفعل ذلك من جانــب الحكومة أو السلطات التي تسيطر على مكان إقامته المعتاد سالفة الذكر– له الحق في العودة إلى مكان إقامته المعتادة الذي أخرج منه".

الفرع الخامس: مفهوم اللجوء على الصعيد العربي

لم تتبنّ الدول العربية حتى الآن أي اتفاقية إقليمية بشأن اللجوء، إلا أنه هناك بعض الجهود حول الموضوع، وفيما يلي سنشير لأهمها:

أولاً: ندوة حق اللجوء وقانون اللاجئين في البلدان العربية لسنة (1984)

نظمت هذه الندوة في سان ريمو من خلال المعهد الدولي للقانون الإنساني تحت رعاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

ولعل أهم ما جاء في البيان الختامي، المعد من فريق الخبراء العرب المشارك بهذه الندوة، دعوة الدول العربية غير المصدقة على اتفاقية (1951) وبروتكول (1967) إلى القيام بذلك في أقرب الآجال، وبأن تسعى الدول العربية إلى وضع وثيقة إقليمية للاجئين تكون مكملة لاتفاقية (1951)، وبروتوكول (1967)، وتتلاءم مع تقاليد واحتياجات الدول العربية والتشديد على ضرورة اعتماد تعريف موسع للاجئ أسوة بالاتفاقية الإفريقية لسنة (1969).

وبهدف تطوير قانون اللجوء في العالم العربي، نظم المعهد الدولي للقانون الإنساني ندوات أخرى في تونس عام (1989)، وفي عمان عام (1991)، وفي القاهرة عام (1992).

ثانياً: إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين في العالم العربي لسنة (1991)

صدر هذا الإعلان خلال الندوة العربية الرابعة حول اللجوء وقانون اللاجئين في العالم العربي التي نظمها المعهد الدولي للقانون الإنساني، بالتعاون مع كلية الحقوق بجامعة القاهرة وبرعاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

جاء هذا الإعلان ليؤكد على بعض المبادئ الأساسية في قانون اللجوء مثل مبدأ عدم الإعادة القسرية، واعتباره من القواعد الآمرة في القانون الدولي، ودعوة جامعة الدول العربية لبذل المزيد من الجهود لاعتماد اتفاقية خاصة باللاجئين.

ثالثاً: جهود جامعة الدول العربية

بتاريخ (27/شباط/1994) وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروع الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية بناءً على توصية اللجنة القانونية الدائمة ولجنة الشؤون القانونية. وتم تخويل الأمين العام لجامعة الدول العربية بدعوة الدول العربية لتوقيعها،[1] إلا إنه وللأسف الشديد لا تزال هذه الاتفاقية غير نافذة لعدم التصديق عليها من العدد اللازم من الدول الأعضاء في الجامعة العربية، إذ نصت المادة (17) منها على أن: "....وتصبح هذه الاتفاقية نافذة بعد مرور ثلاثين يوماً من إيداع وثائق تصديق أو انضمام ثلث الدول الأعضاء في جامعة

[1] قرار رقم (5389-د. ع. (101)-ج2- (1994/2/27).

الدول العربية لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية".[1] وهنا تجدر الإشارة إلى أنه لم تصدر أي معلومات حول الظروف التي أدت إلى إقرار المعاهدة، باستثناء محضر وجيز يشير إلى التحفظات التي قامت بها بعض الدول. ولعل السبب الرئيسي في عدم دخول هذه الاتفاقية حيز النفاذ حتى الآن هو عدم انضمام معظم الدول العربية إلى اتفاقية (1951) وبروتوكول (1967).

عرفت المادة الأولى من هذه الاتفاقية اللاجئ على نحو مشابه للاتفاقية الإفريقية لعام (1961)، وأضافت عليه عنصراً جديداً وهو الكوارث الطبيعية، إذ جاء في المادة (2/1)[2] بأن كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته، أو خارج مقر إقامته الاعتيادية في حالة كونه عديم الجنسية، ويخشى العودة بسبب العدوان المسلح على ذلك البلد أو لاحتلاله أو السيطرة الأجنبية عليه أو لوقوع كوارث طبيعية أو أحداث جسيمة ترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل البلد أو في جزء منها". وقد انتقدت المغرب إدماج عنصر الكوارث الطبيعية على اعتبار أنه سيضاعف من النزوح الجماعي ليكرس مبدأ اللجوء بحكم الواقع بدلاً من مبدأ اللجوء بحكم القانون.[3] لكن ذهب البعض إلى القول بأن الهدف من التعريف السابق هو إثارة الانتباه إلى أن الاضطهاد يمكن أن يأخذ صوراً مختلفة عندما يستهدف جماعات بشرية معينة سواءً

---

[1] جمهورية مصر العربية هي الدولة الوحيدة التي صادقت على هذه الاتفاقية، وذلك في (3/أيلول/1994). وهي أيضاً طرفاً في اتفاقية (1951) والاتفاقية الإفريقية لعام (1969).

[2] هذا وقد كررت المادة (1/1) التعريف الوارد في اتفاقية (1951).

[3] وثائق جامعة الدول العربية، الملف الخاص بالاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية، التحفظات، ص: 41.

بشكل علني مثل العدوان، الاحتلال الأجنبي أو السيطرة الأجنبية بشكل خفـــي مثـــل بعض حالات الكوارث الطبيعية، وهذا يستفاد من روح المادة الأولى.[1]

ونجد أنه من الصعب الأخذ بالرأي السابق، لأن المقصود بالكارثة الطبيعيـــة تلك التي لا يكون للإنسان دور في حدوثها، لذلك من الصعب التصور أن تكون شكلاً من أشكال الاضطهاد. فمثلاً لو قامت سلطات الدولة بإحداث فيضان في قرية بهـــدف القضاء على أهلها بسبب ديانتهم فلا يمكن وصف هذا الفعل بالكارثة الطبيعيـــة، بـــل شكلاً من أشكال الاضطهاد الممارس من قبل سلطات الدولة. على أية حـــال لا أحـــد ينكر وجوب تلقي ضحايا الكوارث الطبيعية المساعدات الإنسانية، وإذا كان مثل هـــذا العنصر سيؤدي إلى تجنب الدول العربية الانضمام إلى المعاهدة فيتوجب إعادة النظر بالتعريف.[2]

---

[1] عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مطبعة دار النشر المغربيـــة، الدار البيضاء، (2000)، ص: 97.

2 هلسا، أيمن (2004). الحماية الدولي لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، ص: 70-71.

المبحث الثاني

المركز القانوني للاجئ على الصعيد الدولي

إن دراسة المركز القانوني للاجئ على الصعيد الدولي، يستتبع الخوض في تعريف اللاجئ وبيان حقوقه والتزاماته التي نصت عليها الوثائق الدولية، ومن ثم توضيح المركز القانوني الخاص الذي يتمتع به اللاجئ الفلسطيني من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف اللاجئ على الصعيد الدولي.

المطلب الثاني: حقوق والتزامات اللاجئ.

المطلب الثالث: المركز القانوني الخاص للاجئ الفلسطيني.

المطلب الأول

تعريف اللاجئ

نتناول من خلال هذا المطلب تعريف اللاجئ، من خلال التعرض للفروع الآتية:

الفرع الأول: التعريف اللغوي للجوء.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للاجئ.

الفرع الثالث: التعريف القانوني للاجئ (تعريف اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بالمركز القانوني للاجئين).

الفرع الأول: التعريف اللغوي للجوء

يعرف الملجأ لغوياً، بأنها: هو المكان الذي يحتمي به الخائف من خطر يهدده، أو الحماية ذاتها التي يوفرها مكان حصين للشخص الذي يحتمي به،[1]قال تعال: "لو يجدون ملجأ أو مغارات أو مدخلاً لولوا إليه وهم يجمحون".[2] واللاجئ (جمعه لاجئون) وهو الذي هرب من بلده لأمر سياسي، أو غيره ولجأ إلى بلاد دون سواها.[3]

واللجوء في اللغة أيضاً مشتق من لجأ، يقال لجأ إلى الشيء أو المكان، ويقال: لجأت إلى فلان أي استدنت إلي واعتددت به، ولجأن من فلان إذا عدلت عنه

---

1 أبو الفضل جمال الدين ابن منظور محمد بن مكرم الأنصاري، لسان العرب، ج 5، دار صادر، بيروت 1994، ص: 456.

2 التوبة، 57.

3 المنجد في اللغة والأدب والعلوم، المطبعة الكاثوليكية، الطبعة السابعة عشر، بيروت، ص: 713.

إلى غيره، كأنه إشارة إلى الخروج والانفراد، ويقال: لجأ من القوم أي انفرد عنهم، وخرج عن زمرتهم إلى غيرهم، فكأنه تحصن منهم، وألجأه إلى الشيء أي اضطره إليه.[1]

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للاجئ

عرف البعض اللاجئ بأنه كل إنسان تتعرض حياته أو سلامته البدنية أو حريته للخطر خرقاً لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويكون له الحق في طلب الملجأ.[2]

وعرف اللاجئ أيضاً بأنه شخص هجر وطنه الأصلي، أو أبعد عنه بوسائل التخويف ولجأ إلى إقليم دولة أخرى طلباً للحماية، أو لحرمانه من العودة إلى وطنه الأصلي.[3]

ويعتبر اللجوء حماية قانونية، تمنحها دولة في مواجهة أعمال دولة أخرى، وأن ذلك يتم داخل أماكن معينة، إما إقليم الدولة، وإما مكان آخر تابع لها في الخارج، ولا تمنح هذه الحماية إلا للاجئ الذي تتوفر فيه صفات تميزه عن باقي الأجانب بحيث ينطبق عليه وصف لاجئ طبقاً للقانون الدولي. وهو حماية قانونية ذات طابع مؤقت تمنحها دولة تسمى دولة الملجأ سواء في داخل إقليمها المادي أو في أماكن معينة تقع

---

1 لسن العرب، ابن منظور، المرجع السابق (152/1)، دار صادر، بيروت (1994).

2 أبو هيف، علي صادق (1975). القانون الدولي العام، دار المعارف، الإسكندرية، الطبعة الحادية عشر، (1975)، ص: 249.

3 غانم، محمد حافظ (1967). مبادئ القانون الدولي العام، ص: 549، مطبعة دار النهضة الجديدة، القاهرة.

خارجه، لأجنبي تتوافر فيه صفة لاجئ في نظر القانون الدولي، وذلك في مواجهة أعمال دولة أخرى تسمى الدولة الأصلية أو دولة الاضطهاد.[1]

الفرع الثالث: التعريف القانوني للاجئ

تشير اتفاقية (1951) الخاصة بوضع اللاجئين بأن اللاجئ هو: كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته أو بلد إقامته وعنده خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر أو الدين أو جنسيته أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب رأي سياسي ولا يستطيع ذلك الخوف أو لا يريد أن يستظل بحماية ذلك البلد أو العودة إليه خشية تعرضه للاضطهاد.

ويمكن التعرض لمفهوم الخوف الذي له ما يبرره للاجئ من خلال العنصرين الآتيين:

1- العنصر الذاتي (الخوف)

يعتبر الخوف حالة نفسية، حيث لا تكون ردود الفعل النفسية للأفراد المختلفين ذاتها في الظروف المتماثلة. ولتعليق التعريف على العنصر الذاتي يستوجب الأخذ بالاعتبار السوابق الشخصية والعائلية لطالب اللجوء، من حيث انتماءه العرقي

1 توحيد أمر الله، برهان محمد (1982). النظرية العامة للحق الملجأ في القانون الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص: 15، وص: 443.

والقومي والاجتماعي والسياسي وتفسيره الخاص لحالته (بمعنى أن تكون هناك دلالة قاطعة على أن الدافع الغالب لطلب اللجوء هو الخوف).[1]

2- العنصر الموضوعي (خوف له ما يبرره)

إذ يجب أن تكون الحالة النفسية مبينة على حالة موضوعية. ومن أجل تعليق تعريف اللاجئ على العنصر الموضوعي يستوجب تقييم بيانات طالب اللجوء في إطار خلفية طلب اللجوء والتأكد من أن خوف طالب اللجوء له ما يبرره إلى درجة معقولة. وقد يتوفر عنصر الخوف على الرغم من خروج طالب اللجوء من بلده بصورة قانونية إلا أنه لم يكشف بعد آرائه السياسية والتي تجعله في مركز خطر تجاه السلطات.

أما بالنسبة إلى مفهوم الاضطهاد، فلم تحدد أي من الاتفاقيات المتعلقة باللجوء تعريفاً لمصطلح الاضطهاد[2]، ويبدو أن عدم وضع تعريف للاضطهاد في اتفاقية 1951 كان مقصوداً لدى واضعيها لإضفاء نوع من المرونة على تعريف اللاجئ، إبعاد الجمود عنه، والأخذ بعين الاعتبار التطورات التي قد تطرأ بعد صياغة الاتفاقية. لكن تجدر الإشارة إلى أن المادة (7|2|ز) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد عرفت الاضطهاد على أنه حرمان جماعة من السكان أو مجموع

---

[1] نجد تعريفاً للخوف في اتفاقية الأمم المتحدة المناهضة للتعذيب لسنة 1984 في المادة الأولى "أي فعل من شانه أن يؤدي إلى الألم أو المعاناة الجسيمة، سواء جسدية أو نفسية، يصاب بها الشخص عن قصد ...".

[2] توحيد أمر الله، برهان محمد (1982)، المرجع السابق، ص: 27.

السكان حرماناً متعمداً و شديداً من الحقوق الأساسية بما يخالف القانون الدولي، و ذلك بسبب هوية الجماعة أو المجموع.

يمكن محاولة تحديد ماهية الاضطهاد بالاستناد إلى المادة (1/31) من اتفاقية 1951 التي جاء فيها "تمتنع الدول المتعاقدة عن فرض جزاءات بسبب الدخول أو الوجود غير الشرعي على اللاجئين القادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حرياتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة الأولى 000" وكذلك المادة (1/33) التي جاء فيها " يحظر على الدولة المتعاقدة طرد أو رد اللاجئ بأية صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية " . وبناء على ما سبق، يمكن القول بأن الاضطهاد هو أي تهديد للحياة أو الحرية لأحد الأسباب الخمسة الواردة في التعريف. وجاء دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ الصادر عن المفوضية بهذا المعنى نفسه وأضاف أن الانتهاكات الخطيرة الأخرى لحقوق الإنسان للأسباب ذاتها تُشكل اضطهاداً[1]. وهذا ما يؤيده الفقه الراجح[2].

أما بالنسبة لأسباب الاضطهاد، فيمكن توضيحها على النحو التالي:

1- العرق

العرق هو أول الأسباب التي أوردتها الاتفاقية كسبب من أسباب الاضطهاد، إلا أنها لم تحدد المقصود بمصطلح "العرق". أشارت المفوضية السامية إلى أن العرق

[1] المفوضية السامية لشئون اللاجئين ، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، الفقرة 51.
[2] توحيد أمر الله، برهان، (1982). مرجع سابق، ص 108.

يجب أن يفهم في أوسع معانيه ليشمل جميع الطوائف العرقية المشار إليها بكلمة أعراق (Races) في الاستعمال العام، وهو في كثير من الأحيان يستتبع أيضا الانتماء إلى فئة اجتماعية ذات أصل مشترك تشكل أقلية ضمن مجموعة أكبر من السكان[1]. وتؤكده المفوضية إذ أشارت إلى أن التمييز العرقي يرقى إلى درجة الاضطهاد الوارد في الاتفاقية إذا تعرض الشخص للطعن في كرامته الإنسانية بسبب التمييز العرقي إلى درجة تتنافى مع أبسط حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف أو إذا أدى تجاهل الحواجز العرقية إلى نتائج خطيرة[2].

والأصل أن مجرد الانتماء إلى طائفة عرقية معينة لا يكفي أساساً لطلب اللجوء، إذ يجب أن يكون هناك خوفٌ مبررٌ من التعرض للاضطهاد بسبب العرق.

2- الدين

تنادي مواثيق حقوق الإنسان بالحق في حرية الفكر والعقيدة والدين، ويتضمن هذا الحق حرية الشخص في تغيير ديانته أو معتقده و حريته في إظهار ديانته أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم سواء أكان ذلك سراً أو مع الجماعة. والأصل أن الانتماء إلى طائفة دينية معينة لا يعتبر بحد ذاته سبباً كافياً لمنح طالب اللجوء صفة اللاجئ ، بل يتوجب أن يثبت أن هناك خوفاً مبرراً من التعرض للاضطهاد بسبب هذا الانتماء، إلا انه وفي بعض الحالات الخاصة يمكن القول إن

---

1 المفوضية السامية لشئون اللاجئين ، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، الفقرة 68.

2 المفوضية السامية لشئون اللاجئين ، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، الفقرة 69.

مجرد الانتماء إلى طائفة دينية معينة يُعدّ سبباً كافياً لمنح صفة اللجوء بحسب الأحوال والظروف التي تحيط بها.

3- الجنسية[1]

يقصد بالجنسية في علم الاجتماع رابطة بين فرد وأمّة، وفي علم القانون العلاقة القانونية التي تربط فرداً معيناً بدولة معينة أو الرابطة السياسية والروحية التي تربط الفرد بدولته[2].

ويبدو أن مثل هذا التعريف الضيق كان في ذهن المعلقين الأوائل على أحكام الاتفاقية حين أشاروا إلى انه من الصعب فهم كيف يمكن للمواطن أن يُضطهد من قبل حكومته لأنه يتمتع بجنسيتها. لكن التفسير الحديث والموسع لمصطلح الجنسية لا ينحصر في المعنى السابق، بل يمتد ليشمل الانتماء إلى طائفة عرقية أو لغوية معينة وبسبب ذلك قد يتداخل تفسير الجنسية مع عبارة العرق، ومن ثمّ يمكن أن يتمثل الاضطهاد بسبب الجنسية في المواقف والتدابير السلبية التي توجهها الدولة والحكومة ضد أقلية قومية (عرقية أو لغوية) و استناداً لذلك فإنه لا يشترط أن تُشكل الجنسية حالة من الاستقلال السياسي كما هو الحال بالنسبة للأكراد و الأرمن والشركس والشيشان في العديد من الدول العربية، ويمكن أن يتداخل الاضطهاد بسبب الجنسية

---

1 تجدر الإشارة إلى أن المصطلح المستخدم في الاتفاقية باللغة الإنجليزية هو (Nationality)، إلا أنه في الوثائق العربية الصادرة عن المفوضية السامية لشئون اللاجئين ترجمت هذا المصطلح مرة على أنه جنسية و مرة على أنه قومية.

2 عبد الله، عز الدين (1954). القانون الدولي الخاص المصري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة القاهرة، ص 19.

مع الاضطهاد بسبب الرأي السياسي خاصةً عند ما يؤدي تعايش طائفتين قوميتين مختلفتين في دولة إلى نشوء صراعات ونزاعات مقترنة بحركات سياسية متجسدة بقوميات معينة[1].

والأصل أن مجرد الانتماء إلى طائفة قومية معينة لا يبرر الاعتراف بالشخص كلاجئ، إلا أنه في بعض الأحيان يكون الانتماء بحد ذاته مبرراً للخوف من التعرض للاضطهاد كما هو الحال بالنسبة للمسلمين في يوغسلافيا السابقة والأقلية الكردية في تركيا.

4- الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة

لا يوجد تعريف محدد لما يسمى بالفئة الاجتماعية المعينة و السبب في ذلك هو عدم الاتفاق على العنصر المميز للفئة الاجتماعية عن باقي أفراد المجتمع. هذا وقد وردت إشارات عديدة في العديد من الوثائق الدولية التي تحظر التمييز أو سوء المعاملة المستندة لأسباب اجتماعية. فقد احتوت المادة (2) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه لا يجوز اتخاذ الأصل القومي أو الاجتماعي أساساً للتمييز، وكذلك الأمر في المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية.

---

1 المفوضية السامية لشئون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، الفقرتان 74 و75.

وفي كثير من الأحيان يتداخل الادعاء بالخوف من التعرض للاضطهاد بسبب الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة مع الادعاء بالخوف من التعرض للاضطهاد لأسباب أخرى مثل العرق ، الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي[1].

وفي محاولة لوصف الأشخاص الذين تشملهم "الطائفة الاجتماعية" وضعت المفوضية مجموعة من المعايير مستوحاة من الآراء الفقهية المختلفة، وكيفية تعامل المحاكم الوطنية المختلفة مع طلبات اللجوء التي تقوم على هذا الأساس، نوردها على النحو الآتي:[2]

- أن تكون هناك صفات معينة تحدد كيان هذه المجموعة، و قد تكون هذه الصفات فطرية مثل الجنس، اللون، أو الطبقة الاجتماعية أو قد تكون على شكل خلفية مشتركة تجمع بين أعضائها مثل القادة العسكريين أو السياسيين، أو قد تكون على أساس الاشتراك في القيم والتصرفات والمواقف مثل الملحدين أو الشاذين جنسيا.
- يجب أن يكون لأعضاء هذه الطائفة الاجتماعية أهمية في تحديد وحدتها، ويجب الأخذ بعين الاعتبار نظرة المجتمع إلى هذه الطائفة أو شريحة معينة منه مثل الحكومة أو الجهات الأمنية و غالباً ما يكون للكيان الخارجي لهذه الطائفة أهمية في قضايا اللجوء.

---

1 المفوضية السامية لشئون اللاجئين ، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، الفقرة 77.

2 UNHCR, Inter-Office Memorandum No.132/89, Field-Office Memorandum No.110/89, G. Arnaout, Director, Division of Refugee Law and Doctrine, Membership of a particular social group, 12 December 1989, Paragraph 27.
نقلاً عن: هلسا، أيمن، المرجع السابق، ص: 86.

- يجب أن تلعب الصفات التي تميز الطائفة الاجتماعية عن غيرها من الطوائف دوراً مهماً في توجيه الاضطهاد إليها، أي أنه بسبب هذه الصفات يتعرض أفراد هذه الطائفة للاضطهاد.
- لابد من الأخذ بعين الاعتبار الطابع التاريخي، الاجتماعي، القانوني والسياسي للمجتمع الذي تنتمي إليه هذه الطائفة أو تتواجد فيه، لكي يتم تحديد وجود هذه الطائفة والاضطهاد الذي يتعرض إليه أفرادها.
- على طالب اللجوء أن يثبت احتمالية التعرض للاضطهاد بشكل فردي. وغالباً ما يكون تعرض هذه الطائفة للاضطهاد الجماعي دليلاً على الاضطهاد الفردي، إلا أن ذلك لا يُشكل قاعدة عامة.
- في كثير من الأحيان، يتداخل الاضطهاد بسبب الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة مع الاضطهاد بسبب آخر مثل الرأي السياسي أو العرق، وفي هذه الحالة يفضل دراسة الجانب الأكثر وضوحا من قضية طالب اللجوء.

5- الرأي السياسي

الرأي السياسي هو آخر الأسباب التي ذكرها تعريف اتفاقية 1951، وكغيره من الأسباب يجب أن يفسر في ظل اتفاقيات حقوق الإنسان المختلفة بموادها المختلفة، مثل المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي جاء فيها " إن لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون

مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ومن غير اعتبار للحدود"1 .

و مجرد أن يكون لدى طالب اللجوء آراء سياسية مخالفة لسياسة حكومة بلده الأصلي لا يكفي لمنحه صفة اللجوء، بل عليه أن يثبت أن مثل هذه الآراء لا تجيزها السلطات وغير محتملة من قبلها، كما يفترض أن مثل هذه الآراء قد وصلت إلى علم السلطات أو أن هذه الأخيرة تنسبها إلى طالب اللجوء2.

وتلعب شخصية طالب اللجوء وخلفيته دوراً كبيراً في هذا النوع من القضايا، فعلى سبيل المثال تكون الآراء السياسية للكاتب المعروف أو الصحفي أو الأستاذ الجامعي ذات تأثير كبير على العامة ومن السهل التعرف عليها، في حين لا تكون الآراء السياسية لشخص لا يقع تحت دائرة الضوء هذا التأثير، لكن ذلك لا يشكل بالضرورة قاعدة عامة، فهناك الكثير من الحالات التي يتعرض لها الشخص العادي للاضطهاد بسبب آرائه السياسية، مثل الشخص الذي يعمل ضمن شبكة سياسية معينة وتم إلقاء القبض على بعضٍ من أفرادها فقد يثير ذلك الشخص ضجة إعلامية تجعله موضوع اهتمام وسائل الإعلام المختلفة.[3]

1 وانظر كذلك بنفس المعنى السابق المادة 19 من الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 4 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العرقي، المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 9 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، و المادة 9 من الميثاق الأفريقي.

2 المفوضية السامية لشئون اللاجئين ، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، الفقرة 80.

[3] المرجع السابق، الفقرة 81.

وقد يذهب البعض إلى القول بأنه يمكن لطالب اللجوء أن يبقى صامتاً ولا يقوم بالتعبير عن آرائه، ومن ثمَّ يسلم من الاضطهاد، ويبقى في وطنه آمناً، إلا أن هذا الرأي يتعارض مع حق الشخص في التعبير عن رأيه الذي يعتبر من الحقوق الأساسية التي كفلته له المواثيق الدولية، وبناءً عليه تكون الممارسات التي ترفض طلبات اللجوء على هذا الأساس لا تنسجم مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان.

وكذلك لم تشترط الاتفاقية وقتاً معيناً أو محدداً لتعبير الشخص عن رأيه، فقد يعبر الشخص عن رأيه أثناء وجوده في وطنه أو بعد خروجه منه. [1]

---

1 المرجع السابق، الفقرة 82.

المطلب الثاني

حقوق والتزامات اللاجئ

بالرجوع إلى اتفاقية (1951) نجد أنها تضمنت العديد من حقوق وواجبات اللاجئ، الأمر الذي سنتناوله في هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: قواعد الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين (حقوق اللاجئ).

الفرع الثاني: التزامات اللاجئ.

الفرع الأول: قواعد الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين (حقوق اللاجئ)

مع تفاقم مشكلة اللاجئين في العالم أصبحت مصدر قلق للمجتمع الدولي ولذلك ركزت الجهود الدولية بعد الحرب العالمية الثانية على إيجاد حل لهذه المشكلة عن طريق إيجاد مركز قانوني للاجئين، وإقرار الحقوق الأساسية لهم، وتعتبر الوثائق الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة والاتفاقات الإقليمية الحديثة المتعلقة باللاجئين المصدر الأساسي لهذه الحقوق، وهي:[1]

أولاً: عدم إعادة اللاجئ إلى دولة الاضطهاد

ويقصد بذلك حيلولة دولة الملجأ دون وقوع اللاجئ في أيدي سلطات دولة الاضطهاد، ويعتبر ذلك من أهم عناصر فكرة اللجوء لأنه يعني توفير الحماية للاجئ دون أن يمس ذلك بمبدأ سيادة الدولة على إقليمها أو التأثير على إرادتها الحرة في

---

[1] شوقي، محمد (1996). حقوق اللاجئ طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، ندوة الحماية الدولية العربي الحديث، ص: 7.

قبول اللاجئ داخل إقليمها، فإن قبلت دولة الملجأ بالشخص كلاجئ فإنها تــوفر لـــه الحماية القانونية التي تمنع دولة الاضطهاد من الوصول إليه. وإن رفضـــت قبولـــه كلاجئ فإن هذا الحق قيدها من أن تجبره على العودة إلى دولة الاضطهاد والتي قـــد يتعرض فيه لتهديد حياته أو حريته، وإنما تمنحه الفرصة للذهاب إلـــى دولـــة ثالثـــة ليحصل فيها على الحماية، وذهبت بعض المواثيق الدولية مثل الميثاق الأمريكي لسنة (1969) واتفاقية لاهاي الخاصة باللاجئين البحارة لســنة (1957) وإعـــلان الأمـــم المتحدة الخاص بالملجأ الإقليمي (1976)، والإعلان الأوروبـــي الخـــاص بالملجـــأ الإقليمي إلى عدم جواز إغلاق الحدود أمام التدفق الجماعي لطالبي اللجوء حتـــى لا يضطروا للعودة إلى دولة الاضطهاد، وقررت هذه الاتفاقيات بأن يتم إدخالها إلى إقليم الدولة ومنحهم المأوى المؤقت أو يتم إبعادهم إلى دولة ثالثـــة لا يتعرضـــون فيهـــا للاضطهاد.[1]

وأول وثيقة نصت على مبدأ عدم إعادة اللاجئ إلى دولة الاضـــطهاد هـــي اتفاقية (1933) المتعلقة بالمركز الدولي للاجئين الروس والأرمن ومن في حكمهم، ثم تلتها بعد ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1946) التي أقرت هذا الحق إذا قدم اللاجئ اعتراضاً مشروعاً ضد قرار إعادته إلى دولة الاضطهاد، إلا أن أهم هذه الوثائق هي اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لسنة (1951) فقد أقرت في مادتها الثالثـــة والثلاثيين تقييد سلطة دولة الملجأ حول طرد اللاجئ وإعادته إلى أي مكان تهدد فيـــه

[1] بشر، نبيل (1994). المسؤولية الدولية في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، ص: 49.

حياته أو حريته بسبب عنصره أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية.[1] ونظراً لوجود طالبي اللجوء داخل إقليم دولة الملجأ أو على حدودها خارج الإقليم كان هناك خلاف حول تحديد اللاجئين الذين لا يجوز طـردهم حتى جاء إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي لسنة (1967) وحسم هذا الخلاف، حيث قرر الإعلان في المادة الثالثة على أنه لا يجوز أن يتعرض اللاجئين لإجراءات المنع من الدخول عند الحدود أو إذا دخلوا الإقليم طلباً للجوء وأن لا يتعرضوا إلى أي إجراءات تعرضهم للخطر مثل إجراءات الإبعاد أو العودة الجبرية إلى دولة يتعرضون فيها للاضطهاد.[2]

ومن خلال ما تقدم يتضح أن حق عدم إعادة اللاجئ إلى دولة الاضطهاد من أهم العناصر المكونة لفكرة الملجأ وأن هذا الحق ليس قاعدة مطلقة لا يمكن استثنائها لأنه يجوز للدولة من منطلق سيادتها الإقليمية ولاعتبارات المحافظة على المصالح الحيوية والأمن الوطني واستقرار النظام العام عدم التزامها بهذا الحق للاجئ مع إعطاءه فرصة الذهاب إلى دولة ثالثة غير دولة الاضطهاد ما أمكن ذلك.[3]

ثانياً: تقييد سلطة دولة الملجأ نحو إبعاد اللاجئين

الإبعاد "إجراء قانوني تتخذه الدولة تجاه الأجنبي الذي على إقليمها إذا رأت أن بقاءه على هذا الإقليم يهدد الأسس التي يقوم عليها النظام العام أو الأمن الداخلي

---

[1] توحيد أمر الله، برهان، المرجع السابق (1982)، ص: 211.

[2] شوقي، محمد (1996). المرجع السابق، ص: 10.

[3] توحيد أمر الله، برهان (1986). المرجع السابق، ص: 214.

والخارجي لها، أو يشكل خطراً على نظامها السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي وبمقتضى هذا الإجراء يتم إقصاءه خارج حدودها الإقليمية".[1]

وهو حق تستمده الدولة من سيادتها الإقليمية وسلطتها المانعة لجميع الأشخاص الموجودين على إقليمها إن لم يكن هناك نص اتفاقي يقضي بغير ذلك، ويختلف إبعاد اللاجئ عن إعادته إلى دولة الاضطهاد حيث يتم الإبعاد إلى دولة ثالثة ولذلك فهو أقل ضرراً على اللاجئ، إلا إن المواثيق الدولية نجحت في وضع بعض القيود التي تحد من سلطة دولة الملجأ في هذا الجانب، حيث حددت هذه المواثيق الأسباب التي بموجبها يجوز لدولة الملجأ إبعاد اللاجئ كما أقرت عدد من الضمانات المتمثلة في الطعن في قرار وإجراءات الإبعاد الذي يقدمه اللاجئ لسلطات دولة الملجأ القضائية لذلك فالقاعدة عدم جواز إبعاد اللاجئ وإنما يجوز ذلك على سبيل الاستثناء لذلك قررت المادة الثانية والثلاثون من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951) عدم جواز إبعاد اللاجئين القانونيين إلا في الحالات التالية:

1. أن تتعلق أسباب الإبعاد بالأمن الوطني والنظام العام لدولة الملجأ.
2. أن يكون الإبعاد تنفيذاً لقرار قانوني.
3. أن يسمح للاجئ بدفع الاتهام المنسوب إليه بالطعن في قرار الإبعاد.

كما اشترطت نفس المادة أن اللاجئ إذا منح الإقامة القانونية واقتضت دواعي الأمن الوطني إبعاده أن يتم ذلك وفقاً للضوابط التالية:

---

[1] سلامة، أحمد عبد الكريم (2000). الوسيط في القانون الخاص الدولي: دراسة مقارنة، الرياض، جامعة الملك سعود، ص: 415.

- التزام دولة الملجأ بأن تمنح اللاجئ المراد إبعاده مهلة معقولة حتى يتمكن خلالها الدخول بصورة شرعية إلى دولة ثالثة توفر له الحماية.
- أن تحتفظ أثناء هذه المهلة دولة الملجأ بحق اتخاذ ما تراه ضروري من تدابير داخلية تجاه اللاجئ.

وفي حال وجود اللاجئ على حدود دولة الملجأ فقد أكدت الاتفاقيات الدولية على عدم رده إلى دولة الأصل، ومنحه المأوى المؤقت وتوفير الرعاية له حتى يتم إبعاده إلى دولة ثالثة لا يتعرض فيها للتهديد.[1]

ثالثاً: المأوى المؤقت[2]

يراعي هذا الحق اعتبارين مهمين، وهما:

- سلطة الدولة المستمدة من سيادتها الإقليمية وحقها في عدم الاعتراف بالشخص كلاجئ.
- مصلحة اللاجئ في التمتع بالحماية المؤقتة التي تمنعه من الوقوع في يد سلطات دولة الاضطهاد وإعطاء فرصة للبحث عن دولة ثالثة تقبله كلاجئ وتوفر له الحماية وذلك بإعطائه حق الدخول في إقليم الدولة مؤقتاً إذا كان خارج الإقليم أو تأجيل إبعاده إذا كان موجوداً داخل الإقليم.

وقد تناولت هذا الحق اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951) في المادة الحادية والثلاثين بالنسبة للاجئين الموجودين داخل إقليم الدولة بصفة غير قانونية وفي المادة

---

[1] بشر، نبيل (1994). المرجع السابق، ص: 55.

[2] شوقي، محمد (1996). المرجع السابق، ص: 13.

الثانية والثلاثين إذا كان موجوداً داخل إقليم الدولة بصفة غير قانونية مع وجود أسباب متعلقة بالأمن الوطني أو النظام العام لدولة الملجأ تضطرها إلى إبعاده، أما إذا كان طالب اللجوء على حدود دولة الملجأ فقد أكد إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي لسنة (1967) على أنه لا يجوز منعه من الدخول مع إعطاءه المأوى المؤقت،[1] وقد نصت المادة الثانية من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة (1969) على أنه عند حصول اللاجئ على حق الإقامة في أي دولة من دول الملجأ فإنه قد يمنح إقامة مؤقتة والملاحظ أن الفارق بين اتفاقية الأمم المتحدة (1951) واتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية أن الأولى تلزم الدول بمنح طالب اللجوء المأوى المؤقت حتى يتسنى له الحصول عليه في دولة ثالثة أما الاتفاقية الإفريقية فقد أشارت إلى ذلك كتوصية والتوصية لا تصل إلى حد الإلزام.[2]

[1] نصت المادة (3) من إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي على ما يأتي:

- لا يجوز إخضاع أي شخص من الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (1) من المادة (1) لتدابير مثل منع دخوله عند الحدود أو، إذا كان الشخص قد دخل الإقليم الذي ينشد اللجوء إليه، إبعاده أو رده القسري إلى أية دولة يمكن أن يتعرض فيها للاضطهاد.
- لا يجوز الحيد عن المبدأ السالف الذكر إلاّ لأسباب قاهرة تتصل بالأمن القومي، أو لحماية السكان، كما في حالة تدفق الأشخاص معا" بأعداد ضخمة.
- إذا حدث أن قررت دولة ما وجود مبرر للحيد عن المبدأ المقرر في الفقرة (1) من هذه المادة، تنظر الدولة المذكورة في إمكانية منح الشخص المعني، بالشروط التي تستنسبها، فرصة للذهاب إلى دولة أخرى، وذلك إما بمنحه ملجأ مؤقتا" أو بطريق آخر.

[2] توحيد أمر الله، برهان (1986). المرجع السابق، ص: 246.

رابعاً: الاعتراف للاجئ بمركز قانوني[1]

ويعني ذلك الاعتراف للاجئ بمركز قانوني يمكنه من ممارسة الحقوق الممنوحة له من دولة الملجأ وتقسم معاملة دولة الملجأ للاجئين إلى:

- تمتع اللاجئين بالحقوق التي يتمتع بها الأجانب بصفة عامة فيما يتعلق بالعمل وملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة، وممارسة الأعمال التجارية والزراعية والمهن الحرة وحرية التنقل داخل الإقليم ما لم ترى دولة الملجأ ضرورة لتحديد حرية التنقل في أماكن معينة داخل الإقليم.[2]
- تمتع اللاجئين بمعاملة أفضل من المعاملة المقررة للأجانب العاديين، كعدم معاقبة اللاجئ على دخول الإقليم أو الإقامة بصورة غير قانونية إذا توافرت فيه شروط اللاجئ، وحق اللاجئ في تحويل الأموال إلى دولة أخرى وعدم شموله بالإجراءات التي تتخذها دولة الملجأ ضد رعاياها ومصالح وأموال دولة جنسيته الأصلية، وتقييد سلطة دولة الملجأ فيما يتعلق بإبعاد اللاجئ أو طرده وإلزام دولة الملجأ بإصدار وثائق تحقيق الشخصية وجوازات السفر للاجئين[3] والإعفاء من مبدأ المعاملة بالمثل فلا يكون شرطاً لمعاملة اللاجئين.
- مساواة اللاجئ برعايا دولة الملجأ:

---

[1] الوالي (2000). المرجع السابق، ص: 122.

[2] شوقي، محمد (1996). المرجع السابق، ص: 17.

[3] شوقي، محمد (1996). المرجع السابق، ص: 17.

نصت الاتفاقيات الدولية المتعلقة بـــاللاجئين مثـــل اتفاقيـــة (1951)، علـــى المساواة بين اللاجئين ورعايا دولة الملجأ في:

1. ممارسة الشعائر الدينية والتربية الدينية لأبناء اللاجئين، وجاء ذلك فـــي المادة الرابعة من اتفاقية (1951)، وتفسير هذه المادة أن تعامـــل دولـــة الملجأ اللاجئين بالنسبة لممارسة الشعائر الدينية والتربية الدينية لأولادهم بنفس الكيفية التي تعامل بها مواطنيها الذين ينتمون إلـــى نفـــس ديانـــة اللاجئين.
2. تشريعات العمل والضمان الاجتماعي: وقد نصت على ذلك المادة الرابعة والعشرين من اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين لسنة (1951) وتعترف هـــذه المادة للاجئ بنفس الحقوق التي يتمتع بها مواطن دولة الملجأ مع عـــدم إلزام دولة الملجأ بجعل اللاجئ يستفيد من قوانينها وأنظمتهـــا المتعلقـــة بالإعانات المدفوعة بكاملها من الأموال العامة.
3. حق التقاضي والمساعدة القضائية: ونصت على ذلك المادة السادسة عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لعام (1951)، وأعطت هذا الحق للاجئ بدرجة متساوية مع مواطني دولة الملجأ.

4. حق الملكية الأدبية والصناعية: كالاختراعات والعلامات التجارية وحماية الملكية الأدبية والفنية بحيث يتمتع اللاجــئ بــنفس الحمايــة الممنوحــة لمواطني دولة الملجأ.[1]

5. حق التعليم الابتدائي: ونصت على ذلك المادة الثانية والعشرون من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951) بأن تمنح دولة الملجأ اللاجئين نفس المعاملة الخاصة بالمواطنين فيما يخص التعليم الابتدائي.

6. أن تكون الرسوم أو الضرائب المفروضة على اللاجئين من قبــل دولــة الملجأ نفس الرسوم والضرائب المستوفاة من المواطنين ويستثنى من ذلك رسوم إصدار الوثائق الإدارية للأجانب.

خامساً: عدم تسليم المجرمين والمضطهدين السياسيين

قد يكون اللاجئ طلب اللجوء في إحدى الدول طلباً لحمايتهم وهرباً من اتهام أو تنفيذ لعقوبة نتيجة لارتكابه فعل يعتبره بلده الأصلي جريمة، وغالباً ما تكون هــذه الجريمة سياسية، ولذلك فإن عدم تسليم المجرمين السياسيين يعتبر من الحقوق المهمة إذ يوفر حماية جوهرية للاجئين الذين ارتكبوا هذا النوع من الجرائم.[2]

ويقصد بتسليم المجرمين "قيام الدولة بتسليم أحد الأشخاص الموجودين علـــى إقليمها لدولة أخرى تطلب ذلك سواء لمحاكمته من أجل جريمـــة ارتكبهـــا أو لتنفيـــذ عقوبة قضت بها إحدى محاكمها ضده. وبالرغم من كون مبدأ تسليم المجرمين يترتب

---

[1] المادة (14) من اتفاقية (1951).

[2] الوالي (2000). المرجع السابق، ص: 134.

على الأخذ به تعاون المجتمع الدولي على مكافحة الإجرام كما يحقق لدولة الأصل الحفاظ على سيادتها الإقليمية وسلطتها المانعة على مواطنيها والحفاظ على هيبتها وأمنها الداخلي في عدم إفلات المجرمين من العدالة لمجرد أنهم خرجوا من إقليمها كما يحقق مصلحة دولة الملجأ في تسليمه لدولته والتخلص من خطورته إلا أن هذا المبدأ يمثل ضماناً هاماً بالنسبة للاجئين ويمنعهم من الوقوع في أيدي سلطات دولة الأصل إذا حصلوا على حق اللجوء في الدولة التي يتواجدون داخل إقليمها، إلا أن بعض الدول تتحايل على هذا المبدأ وتطلب تسليم اللاجئ بدعوى أنه ارتكب جريمة عادية، وعند استرداده يتم اضطهاده ومحاكمته بسبب ما تعتبره دولة الأصل جريمة سياسية، ولذلك ذهبت بعض الاتفاقيات لسد هذه الثغرة ونصت على عدم تسليم الشخص إلى دولة ما إذا تبين أن حياته أو حريته قد تتعرض للخطر بسبب عنصره أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية أو رأيه السياسي، كما جاء في الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين لسنة (1957) والمادتين الثالثة والرابعة من اتفاقية كاراكاس بشأن الملجأ الإقليمي لعام (1954).[1]

الفرع الثاني: التزامات اللاجئ

اهتمت الاتفاقيات والوثائق الدولية بضمان حسن معاملة اللاجئين من قبل دولة الملجأ وضمان الحد الأدنى من الحقوق لهم، إلا أنها لم تعطِ للالتزامات الواجبة عليهم تجاه الدول التي تمنحهم الملجأ أو التي يتواجدون داخل إقليمها أو على حدودها

[1] شوقي (1996). المرجع السابق، ص: 19.

طلباً للملجأ درجة كبيرة من الاهتمام والتنظيم وبما أن قبول الشخص لاجئاً وتوفير الحماية له إنما يتم وفق إرادة دولة الملجأ الحرة وانطلاقاً من سيادتها الإقليمية فإنه يتم بشروط وقيود تضعها دولة الملجأ تتعلق بمصالحها وأمنها الوطني وعلاقتها مع الدول الأخرى لذلك فإن لدولة الملجأ الحق في أن تتخذ الإجراءات والتدابير التي تمنع اللاجئ من ممارسة أي نشاط تراه ضاراً بمصالحها وأمنها.[1]

ومن هذا المنطلق فإن التزامات اللاجئ يمكن تناولها من خلال اعتبارين رئيسيين:

أولاً: الأمن الوطني لدولة الملجأ

إن جميع الدول تعتبر أمنها الوطني في مقدمة أولوياتها لما يمثله ذلك من ضمان للاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي فيها، ولذلك فإن الأمن الوطني يعتبر من المصالح العليا التي يجب عدم المساس بها، وعند الحديث عن علاقة اللاجئ بالأمن الوطني لدولة الملجأ لا بد من الحديث عن فئتين من اللاجئين.

الفئة الأولى: طالبي اللجوء الموجودين على حدود دولة الملجأ أو الموجودين على إقليمها بصورة غير قانونية أي الذين لم تتخذ بحقهم دولة الملجأ قراراً بقبولهم كلاجئين على إقليمها، فإذا رأت دولة الملجأ أن قبولهم كلاجئين يهدد بشكل جدي الاستقرار الداخلي أو الإخلال بالنظام الاجتماعي أو الأمني فإن لها الحق في رفض قبولهم كلاجئين مع إعطائهم الفرصة للبحث عن دولة ثالثة توفر لهم الحماية وتقبلهم

---

[1] قاسم (1996). المرجع السابق، ص: 21.

كلاجئين احتراماً لمبدأ عدم الإعادة القسرية، كما يحقق هذا الاعتبار لدولة الملجأ رفض قبول من ارتكب بعض الأفعال التي تعتبر مانعاً قانونياً لمنح حق الملجأ والتي حددتها الاتفاقيات الدولية، وخاصة اتفاقية (1951) في المادة الأولى، وهي:[1]

- من ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية بالمعنى المستخدم لهذه الجرائم في الصكوك الدولية.
- من ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد الملجأ قبل قبوله كلاجئ.
- من ارتكب أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها.

الفئة الثانية: من أعطته دولة الملجأ حق اللجوء وتمتع بناءً على ذلك بصفة لاجئ، وهذه الفئة حددت التزاماتها المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951)، التي ألزمت اللاجئ بأن يلتزم بقوانين وأنظمة دولة الملجأ والتدابير المتخذة للمحافظة على النظام العام، وهذه المادة تتماشى مع المبادئ الأساسية للقانون الدولي القاضية بأن الأجانب يخضعون لقانون وسيادة الدولة التي يتواجدون على إقليمها.

ويترتب على ذلك أن اللاجئ مطالب بتجنب كل ما يعرض أمن دولة الملجأ للخطر لا سيما وأن المادة الثالثة والثلاثين من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951) نصت على عدم جواز طرد اللاجئ أو رده إلى الأماكن التي تكون فيها حياته أو

[1] الوالي (2000). المرجع السابق، ص: 120.

حريته مهددتين إلا إذا توافرت دواعي معقولة لاعتباره خطراً على أمن دولة الملجأ أو خطراً على مجتمعها.

ولذلك فإنه يحق لدولة الملجأ أن تتخذ ما تراه مناسباً تجاه اللاجئ للحفاظ على أمنها، مثل:

- للاجئ حرية التنقل واختيار محل الإقامة في دولة الملجأ، حسب ما تنص عليه الأنظمة والقوانين التي تطبق على الأجانب عامة، وهذا ما جاء في المادة السادسة والعشرون من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951).
- لدولة الملجأ في زمن الحرب وفي الظروف الاستثنائية أن تتخذ الإجراء المناسب الذي تراه مهماً لأمنها الوطني بحق شخص أجنبي حتى يثبت بالفعل أنه لاجئ.

ثانياً: علاقات دولة الملجأ مع الدول الأخرى

أن قبول دولة الملجأ للشخص كلاجئ لا يشكل مسؤولية دولية عليها، ويجب على الدول الأخرى احترام ذلك حسب ما نصت عليه المواثيق الدولية والإقليمية ولكن تبرز علاقة التزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ عندما تشكل نشاطاته وممارساته تهديداً ضد دولة أخرى وخاصة دولة الأصل، سواء كانت هذه النشاطات سياسية أو تنظيمية شبه عسكرية تهدد حدود دولة الأصل أو تهدد مصالحها الموجودة على إقليم دولة الملجأ، ولكن لا توجد قاعدة دولية توجب على دولة الملجأ تقييد حركة اللاجئين أو وضعهم تحت المراقبة لاحتمال قيامهم بأفعال تؤدي إلى الإضرار بدولة أخرى، ولذلك

فإن دولة الملجأ لا تسأل عن الأعمال التي يقوم بها اللاجـئ انطلاقـاً مـن حقوقـه الأساسية كحرية الفكر والرأي شرط أن لا تصل هذه النشاطات إلى القيـام بأعمـال الإرهاب أو العنف.

ويؤثر على إجراءات دولة الملجأ تجاه اللاجئين بتقييد أنشـطتهم ومراقبتهـا ثلاثة عوامل، هي:

1. الاتجاهات السياسية للاجئين.
2. النشاط السياسي للاجئين.
3. نوع العلاقة بين دولة الملجأ ودولة الأصل.[1]

---

[1] قاسم (1996). المرجع السابق، ص: 15.

المطلب الثالث

المركز القانوني الخاص للاجئ الفلسطيني

أدت المذابح والمجازر التي قامت بها الحركة الصهيونية في فلسطين ضد الشعب الفلسطيني إلى ترحيلهم وطردهم وخروجهم من أرضهم دون أي حماية من سلطة الانتداب المسؤولة عن حمايتهم والمتمثلة ببريطانيا، فحصلت النكبة الفلسطينية بكل ما حملته من معاناة وألم للاجئين الفلسطينيين نتيجة طردهم من أرضهم ومدنهم وقراهم وتشتتهم في مختلف مخيمات اللجوء في الدول العربية المجاورة، وتوزعوا في العالم على أمل العودة إلى وطنهم مستندين بذلك إلى قرارات الشرعية الدولية وما أقرته المواثيق والعهود الدولية لهم من حقوق في العودة. ونظراً للأسباب السابقة يتمتع اللاجئ الفلسطيني بمركز قانوني خاص يميزه عن اللاجئ في اتفاقية (1951). لذلك رأينا إفراد هذا المطلب لتناول هذا الموضوع من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن اللاجئ الفلسطيني.

الفرع الثاني: أهم قرارات الأمم المتحدة الخاصة باللاجئ الفلسطيني.

الفرع الثالث: سبب عدم شمول اللاجئ الفلسطيني في اتفاقية (1951).

الفرع الرابع: وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين.

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن اللاجئ الفلسطيني

شغلت قضية اللاجئين الفلسطينيين الأوساط السياسية والدبلوماسية في هيئة الأمم المتحدة منذ حرب عام (1948) ونشوء قضية اللاجئين الفلسطينيين، فصدر عن

الجمعية العمومية للأمم المتحدة الكثير من القرارات التي تتحدث أو تتناول عودة اللاجئين الفلسطينيين.

وصدر عن مجلس الأمن الدولي أيضاً أكثر من قرار يتعلق بقضية اللاجئين، والتي رغم قلتها، ورغم الدور الثانوي للمجلس في معالجة قضية اللاجئين الفلسطينيين، إلا إن هذه القرارات شأنها شأن قرارات الجمعية العامة تؤكد حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم.[1]

تضمن ميثاق الأمم المتحدة نصوصاً واضحة بشأن حقوق الشعوب والأفراد وأكد في المادة الأولى منه، على: "احترام المبدأ الذي يقضي بالتساوي في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيره، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، وبلا تفريق بين الرجال والنساء".[2]

ومع ذلك فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرار تقسيم فلسطين رقم (181) في (29) تشرين الثاني (1947)، مما دفع العصابات الصهيونية إلى تصعيد عمليات الإرهاب والقتل ضد الشعب الفلسطيني وبعد انسحاب بريطانيا من فلسطين كانت حرب (48) التي نتج عنها احتلال الكيان الصهيوني لفلسطين مما أدى إلى اقتلاع معظم أبناء الشعب الفلسطيني من وطنهم وأرضهم وحولهم إلى لاجئين في مختلف بقاع العالم، وأكد هذه الحقائق الوسيط الدولي برنادوت في تقريره الذي رفعه

---

[1] سيف، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتوطين، ص: 84.

[2] الأمم المتحدة، حق الشعب الفلسطيني في العودة، نيويورك، (1978)، ص: 8.

في (16/أيلول/1948) إلى الجمعية العامة في دورتها السادسة وحمل فيه الكيان الصهيوني مسؤولية العدوان، حيث جاء في التقرير: "إن أي تسوية لا يمكن أن تكون عادلة وكاملة ما لم يتم الاعتراف بحق اللاجئ الفلسطيني بعودته إلى منزله الذي طرد منه"، واستناداً إلى هذا التقرير صوتت الجمعية العامة في (11/كانون الأول/1948) على القرار رقم (194) الذي ضمن حق العودة للاجئين الفلسطينيين في الفقرة (11) منه وأنشئ لجنة توفيق دولية من أجل السعي لتحقيق السلام في فلسطين وجعلت الجمعية العامة تطبيق الفقرة (11) من القرار (194) من بين المهام الرئيسية لهذه اللجنة.[1]

ونص القرار على أنه: "تقرر وجوب السماح بالعودة في أقرب وقت ممكن للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم ووجوب دفع تعويضات عن ممتلكات الذين يقررون عدم العودة إلى ديارهم وعن كل مفقود أو مصاب بضرر عندما يكون من الواجب وفقاً لمبادئ القانون الدولي والإنصاف أن يعوض عن ذلك الفقدان أو الضرر من قبل الحكومات أو السلطات المسؤولة".[2]

وكان هذا القرار وخاصة الفقرة (11) منه أكثر ما يستشهد به في مناقشات الأمم المتحدة حتى اليوم، حيث أكدتها الجمعية العامة سنة تلو الأخرى منذ عام

---

[1] إيف أولييه، جان، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين، (1948-1951)، حدود الرفض العربي: ترجمة نصير مروه، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت (ط 1)، ص ص: 12-16.

[2] طعمة، جورج (مراجعة وتحقيق)، قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، مجلد 1، (1947-1974)، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ط 1993، ص ص: 18-19.

(1949) فأصدرت العديد من القرارات الرئيسية حوله، إضافة إلى قرارات أخرى تؤكد جميعها حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتعويض.

الفرع الثاني: أهم قرارات الأمم المتحدة الخاصة باللاجئ الفلسطيني

سنتناول في هذا الفرع أهم القرارات التي اتخذت في هيئة الأمم المتحدة وبالتحديد في الجمعية العامة ومجلس الأمن وذلك حسب أهميتها وتسلسلها الزمني.

أولاً: الجمعية العامة للأمم المتحدة

- بتاريخ (8/كانون الأول/1949): أصدرت قرار رقم (302) (الدورة 3) الذي تم بموجبه تأسيس وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).[1]
- بتاريخ (14/كانون أول/1950) أصدرت قرار رقم (394) (الدور 5) الذي يطلب من لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة تنفيذ العودة والتعويض المنصوص عليهما في القرار رقم (194).[2]
- بتاريخ (2/كانون أول/1961) صوتت الجمعية العامة على القرار رقم (2535) (الدورة 24)، وقد جاء فيه: "أن الجمعية إذ تقر بأن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين نشأت عن إنكار حقوقهم الثابتة التي لا يمكن التخلي عنها والمكررة في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تعود وتؤكد الحقوق الثابتة لشعب

[1] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 21-22.
[2] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 27.

فلسطين".[1] وهذا أول قرار صريح من الأمم المتحدة بأن اللاجئين الفلسطينيين شعب لا مجرد كتلة من اللاجئين فأصبحت قضية فلسطين قضية ثورة ومقاومة وشعب يطالب بحقوقه عن طريق الكفاح المسلح لا قضية لاجئين وإغاثة فقط.

- بتاريخ (4/تشرين الثاني/1970) أصدرت الجمعية العامة القرار رقم (2628) (الدورة 25)، ونصت الفقرة (3) منه على أن الجمعية العامة: "تعترف بأن احترام حقوق الفلسطينيين هو عنصر لا غنى عنه من أجل إقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط". وجاء هذا القرار بعد مناقشة الوضع في الشرق الأوسط، وتكمن أهمية القرار في أنه جاء ضمن تصور حل شامل لمشكلة الشرق الأوسط وأن الأساس في التوصل إلى حل في الشرق الأوسط يكمن في احترام حقوق الفلسطينيين لأنهم عنصر أساسي في إقامته وتوطيده.[2]
- بتاريخ (30/تشرين الثاني/1970): أصدرت قرار رقم (2649) (الدورة 25)، الذي جعل قضية فلسطين قضية استعمارية، واعتبر نضال الشعب الفلسطيني من أجل تقرير مصيره نضالاً مشروعاً ضد الاستعمار الأجنبي، حيث أكدت الجمعية العامة في مقدمة القرار: "أهمية التحقيق العالمي لحق الشعوب في تقرير المصير وضرورة الإسراع في منح الاستقلال للشعوب والبلاد المستعمرة من أجل الضمان الفعال لحقوق الإنسان والتقيد بها"، واستذكرت القرارات الأساسية الصادرة عنها حول إنهاء الاستعمار ولا سيما القرار (5/4) (الدورة 15) بتاريخ

---

[1] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 67-68.

[2] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 106-108.

(14/كانون أول/1960) والمتضمن: "إعلان منح الاستقلال للشعوب والبلاد المستعمرة" واستناداً لهذه المقدمات أكدت الجمعية العامة "شرعية نضال الشعوب الخاضعة للسيطرة الاستعمارية الأجنبية والمعترف بحقها في تقرير المصير لكي تستعيد ذلك الحق بأي وسيلة في متناولها وحقها في البحث عن أنواع المعونة المادية وتلقيها"، ودعوة جميع الحكومات التي تنكر حق تقرير المصير على الشعوب الخاضعة للسيطرة الاستعمارية والأجنبية إلى الاعتراف بهذا الحق واحترامه، وأنهت القرار إلى النص عن أن الجمعية العامة "تدين تلك الحكومات التي تنكر حق تقرير المصير على الشعوب المعترف لها بذلك الحق، خصوصاً شعوب جنوب إفريقيا وفلسطين.[1]

- بتاريخ (8/كانون أول/1970) صوتت الجمعية العامة على قرارها رقم (2672) (الدورة 25)، بعد استذكارها القرار السابق (2535) (الدورة 24)، وقد حدد هذا القرار بوضوح أكبر حقوق الشعب الفلسطيني وأكد "ضرورة الأخذ بمبدأ تساوي الشعوب في الحقوق وحقها في تقرير المصير المكرس في المادتين (1) و(55) من ميثاق الأمم المتحدة"، واعترفت لشعب فلسطين بالتساوي في الحقوق وبحق تقرير المصير وفقاً لميثاق الأمم المتحدة". وتكمن الأهمية في الإشارة إلى المادة (1) من الميثاق في أنها ترد في فصله الأول الذي تضمنه (مبادئ الهيئة

---

[1] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 108-109.

ومقاصدها) فجعل من المساواة بين الشعوب وحق تقرير المصير من دعائم السلم العالمي.[1]

- بتاريخ (6/كانون أول/1971) أصدرت الجمعية العامة القرار (2787) (الـدورة 26)، الذي أكدت فيه: "شرعية نضال الشعوب لتقرير المصير والتحـرر عـن الاستعمار والسيطرة والتسلط الأجنبيين لا سيما في جنوب أفريقيا وفي فلسـطين بكل الوسائل المتوفرة والمنسجمة مع الميثاق"، وأكدت فيها على القرارات السابقة المتضمنة هذا الحق.[2]
- بتاريخ (8/كانون أول/1971) أصدرت القرار (2792) (الدورة 26) وعبرت فيه عن: "قلقها البالغ لعدم السماح لشعب فلسطين بالتمتع بحقوقه الثابتة التي لا يمكن التخلي عنها ولعدم ممارسته حق تقرير المصير".[3] وبذلك تكون الجمعية العامة قد أكدت لشعب فلسطين إلى جانب حق تقرير المصير شرعية النضال لانتزاع هـذا الحق من مغتصبيه.
- بتاريخ (8/كانون أول/1973) القرار رقم (3089) (الدورة 28) الذي أكد علـى حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، وبأن يتمتـع اللاجئون الفلسطينيون بالحق في العودة إلى ديارهم وأملاكهم. ذلك الحـق الـذي

---

[1] طعمة، قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسـرائيلي، مجلـد 1، ص ص: 110-112.

[2] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 116-117.

[3] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 118-122.

اعترفت به الهيئة العامة في القرار (194) ولا بد منه لتحقيــق تســوية عادلــة لمشكلة اللاجئين.[1]

- بتاريخ (22/تشرين الثاني/1974) أصدرت قرارها رقم (3236) بشأن الحقــوق الثابتة للشعب الفلسطيني، وقد تضمنت الفقرة (1): "الحق في تقرير مصيره دون تدخل خارجي والحق في الاستقلال والسيادة الوطنية"، وتضمن في فقرته (2) ما يلي: "تؤكد الجمعية العامة من جديد أيضاً حق الفلسطينيين الثابت في العودة إلى ديارهم وممتلكاتهم التي شردوا عنها واقتلعوا منها وتطلب إعادتهم".[2]
- وبتاريخ (10/تشرين الثاني/1975) أصدرت الجمعية العامــة القــرار (3376) (الدورة 30)، والذي شكلت بموجبه لجنة تقضي بممارسة الشــعب الفلســطيني لحقوقه الثابتة وكلفتها بإعداد برنامج تنفيذي يكون القصد منــه تمكــين الشــعب الفلسطيني من ممارسة الحقوق المعترف بها في قرار الجمعية العامــة (3236) (الدورة 29) آخذة بعين الاعتبار كل السلطات التــي حولهــا الميثــاق للهيئــات الرئيسية في الأمم المتحدة.[3] وقد قدمت اللجنة تقريرها الأول إلى مجلس الأمــن

---

[1] طعمة جورج، (1993)، المرجع السابق، ص ص: 139-143.

[2] طعمة، جورج، (1993). المرجع السابق، ص ص: 155-156.

[3] نصولي، منى (1981). (مراجعة وتدقيق)، قرارات الأمم المتحدة بشــأن فلســطين والصــراع العربي الإسرائيلي، مجلد 1975، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيــروت، ط 1994، ص ص: 8-9.

بواسطة الأمين العام فبحث وناقش التوصيات في حزيران (1976) ووافق عليها بالأكثرية غير أن مشروع القرار سقط بالفيتو الأمريكي.[1]

- بتاريخ (24/تشرين الثاني/1976) أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم (20/31) (الدورة 31)، وأقرت فيه توصيات اللجنة، وحث مجلس الأمن على بحث التوصيات مرة أخرى "بغية اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ توصيات اللجنة لكي تحقق في وقت مبكر تقدم نحو حل قضية فلسطين وإقرار سلم عادل ودائم في الشرق الأوسط".[2]

وتضمن البرنامج سابق الذكر مرحلتين لعودة اللاجئين، المرحلة الأولى: لعودة الذين نزحوا نتيجة حرب حزيران (1967) وهي عودة غير مربوطة بأي شكل ويتم تنفيذها فوراً. والمرحلة الثانية: لعودة الذين نزحوا في الفترة ما بين (1948-1967) وتتولى الأمم المتحدة بالتعاون مع الدول المعنية ومنظمة التحرير الفلسطينية باتخاذ الترتيبات اللازمة لتمكين اللاجئين من العودة إلى ديارهم وممتلكاتهم وأما الذين لا يختارون العودة فيدفع لهم تعويضاً عادلاً ومنصفاً وبحث مجلس الأمن توصيات اللجنة بناءً على طلب الجمعية العامة (4) مرات خلال الفترة ما بين عام (1976) وحتى (1980) إلا أن حق النقض الفيتو الذي كانت الولايات المتحدة الأمريكية تستخدمه كان يسقط بالرغم من أكثرية أصوات أعضاء المجلس.[3]

---

[1] Al-Qasem, The Right of Return in International Law, P. 158.

[2] نصولي، منى (1981)، المرجع السابق، ص: 38.

[3] الأمم المتحدة، حق الشعب الفلسطيني في العودة، نيويورك، (1978)، ص: 28.

- بتاريخ (7/كانون أول/1978) أصدرت القرار رقم (28/33) الذي أكد من جديد أنه لا يمكن إقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط دون تحقيق حل عادل لمشكلة فلسطين على أساس نيل الشعب الفلسطيني لحقوقه غير قابلة للتصرف.[1]
- بتاريخ (29/تشرين الثاني/1979)، قرار رقم (65/34) الذي أعلن: "أن اتفاقيات كامب ديفيد باطلة من حيث ادعاؤها البت في مستقبل الشعب الفلسطيني".[2]
- بتاريخ (15/كانون أول/1980) القرار رقم (169/35) الذي كان حول قضية فلسطين وإعادة تأكيد حق الشعب الفلسطيني في العودة إلى دياره وممتلكاته في فلسطين وحقه في إقامة دولته المستقلة ذات السيادة.[3]
- بتاريخ (24/أيلول/1982) القرار رقم (د إط-7/9) الذي حث على إجراء تحقيق بشأن مذبحة المدنيين الفلسطينيين في بيروت ووجوب تمكين اللاجئين الفلسطينيين من العودة إلى ديارهم.[4]
- بتاريخ (23/تشرين الثاني/1984) القرار رقم (17/39) الذي أعاد تأكيد حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره.[1]

---

[1] نصولي، منى (1981). قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، مجلد 2، ص ص: 96-97.

[2] نصولي، منى (1981)، المرجع السابق، ص ص: 143-144.

[3] نصولي، منى (1981)، المرجع السابق، ص ص: 194-195.

[4] نصولي، منى (مراجعة وتحقيق)، قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، مجلد 3، (1982-1986)، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ط 1، (1994)، ص ص: 16-17.

- بتاريخ (10/كانون أول/1997) القرار رقم (57/52) والذي دعى إلى أن عملية إعادة اللاجئين إلى ديارهم أو تعويضهم لم تتم وحث الدول الأعضاء على تقـديم المساعدة إلى اللاجئين الفلسطينيين والتأكيد على القرار (194) في ظل اتفاقيـات التسوية السياسية.[2]

ثانياً: مجلس الأمن

يلاحظ قلة القرارات التي اتخذها مجلـس الأمـن حـول قضـية اللاجئـين الفلسطينيين الذين هجروا وشردوا عام (1948)، فقد كان دوره ثانوياً فـي معالجـة قضيتهم بالرغم من تأكيد هذه القرارات على حق العودة إلى ديارهم. فأصـدر عـدة قرارات، هي:

- بتاريخ (11/آب/1949) قرار رقم (73) (1949)، والذي يعرب فيه: "عن أملـه بأن تنفذ الحكومات والسلطات المعنية وقد تعهدت من خلال المفاوضات التي تدار حالياً من قبل لجنة التوفيق بشأن فلسطين قرار الجمعية العامة في قرارهـا رقـم (194) الدورة (3) الصـادر فـي (11) كـانون أول (1948) توسـيع مجـال مفاوضات الهدنة والسعي لاتفاق من خلال مفاوضات تجري إما عن طريق لجنة

---

[1] نصولي، منى، قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربـي الإسـرائيلي، مجلـد 5، (1992-1998)، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ط 1، (2001)، ص ص: 268-269.

[2] نصولي، منى (2001). المرجع السابق، ص ص: 158-159.

التوفيق أو مباشرة للتوصل في وقت مبكر إلى اتفاق بشأن التسوية النهائية لجميع المسائل المعلقة بينها".[1]

- بتاريخ (17/تشرين الثاني/1950) القرار رقم (89) (1950) والذي: "طلب فيه بعودة النازحين إلى المناطق منزوعة السلاح التي أنشأتها اتفاقيات الهدنة وذلك بناءً على الشكوى المصرية بشأن طرد العرب الفلسطينيين منها".[2]
- بتاريخ (18/أيار/1951) القرار رقم (93) (1951)، حيث طلب فيه من "إسرائيل" أن تسمح فوراً بعودة العرب الذين هجروا من المنطقة المنزوعة من السلاح.[3]
- بتاريخ (14/حزران/1967) القرار رقم (237) (1967) الذي تضمن دعوة الكيان الصهيوني إلى احترام حقوق الإنسان في المناطق التي تأثرت بصراع الشرق الأوسط عام (1967)، وتنص الفقرة (1) منه على: "على حكومة "إسرائيل" تأمين سلامة وخير وأمن سكان المناطق التي جرت فيها عمليات عسكرية، وتسهيل عودة أولئك الذين فروا من هذه المناطق منذ نشوب القتال"،[4] ويرى البعض أن هذا القرار يتسع ليشمل في نطاقه كل من اللاجئين الذين نزحوا في أعقاب حرب (1967) واللاجئين القدامى الذين لجئوا في حرب عام (1948)، وذلك لعدم تحديد المناطق وتحديد بداية القتال، حيث أن مجلس الأمن في بداية

---

[1] طعمة، قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، مجلد 1، ص: 182.

[2] المرجع السابق، ص: 183.

[3] طعمة، قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، مجلد 1، ص: 184.

[4] المرجع السابق، ص: 197.

القرار أكد على أنه: "إذ يأخذ بعين الاعتبار الحاجة الملحة إلى رفع المزيد من الآلام عن السكان المدنيين وأسرى الحرب في منطقة النزاع في الشرق الأوسط إذ يعتبر أنه يجب احترام حقوق الإنسان الأساسية غير قابلة للتصرف حتى في ظروف الحرب المتقلبة".[1]

- وبتاريخ (22/تشرين الثاني/1967) القرار رقم (224) (1967) الذي تضمن إقرار مبادئ سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط، إذ أكد في نصه: "أن مجلس الأمن يعرب عن قلقه المستمر بشأن الوضع الخطر في الشرق الأوسط إذ يؤكد على عدم جواز الاستيلاء على الأراضي بالحرب والحاجة إلى العمل من أجل سلام دائم وعادل تستطيع كل دولة في المنطقة أن تعيش فيه بأمان"، و"انسحاب القوات المسلحة "الإسرائيلية" من الأراضي التي احتلها في النزاع الأخير"، و"إنهاء جميع إدعاءات أو حالات الحرب واحترام واعتراف بسيادة ووحدة أراضي كل دولة في المنطقة"، و"تحقيق تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين".

ونلاحظ على هذا القرار بأنه اعتراف ضمني بالكيان الصهيوني دون أن يربط ذلك بحل قضية فلسطين التي اعتبرها القرار مشكلة لاجئين، وبالرغم من تأكيده على عدم شرعية الاستيلاء على الأراضي عن طريق الحرب والحاجة إلى السلام

[1] سيف، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتعويض، ص: 85.

العادل والدائم تعيش فيه كل دولة في المنطقة ويذكر أن النصين الفرنسي والإسباني يذكر من الأراضي المحتلة.[1]

- بتاريخ (22/تشرين الأول/1973) القرار رقم (338) (1973) الذي طلب فيه وقف إطلاق النار والدعوة إلى تنفيذ القرار رقم (242) بجميع أجزائه، ولهذا القرار بعض الصلة باللاجئين الفلسطينيين وذلك لأن الفقرة (2) تطالب: "بتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم (242) بجميع أجزائه" والذي ينص في أجزائه على حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، والفقرة (3) تقرر: "أن يبدأ فوراً وقف إطلاق النار وخلاله مفاوضات بين الأطراف المعنية تحت الإشراف الملائم بهدف إقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط".[2]
- بتاريخ (12/أذار/2002) القرار رقم (1397) (2002) الذي تضمن إشارة من مجلس الأمن لمسمى (الدولة الفلسطينية) وذلك لأول مرة في تاريخ مداولاته السياسية منذ تأسيسه عام (1945)، إلى جانب قرار الجمعية العامة (قرار التقسيم 181) في (1947).[3]

---

[1] طعمة، قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، مجلد 1، ص ص: 197-198.

[2] المرجع السابق، ص ص: 209-210.

[3] مركز المعلومات الوطني الفلسطيني على الإنترنت:
http://www.pnic.gov.ps/arabic/palestine/refu/refu21.html

الفرع الثالث: سبب عدم شمول اللاجئ الفلسطيني في اتفاقية (1951)

يختلف اللاجئ الفلسطيني عن غيره من اللاجئين بحسب اتفاقيــة (1951)،[1] ورغبتهم الأساسية هي أن يسمح له في العودة إلى وطنه وفقاً لقرار (194) الذي أكد على حق العودة له. وقد تم استثناء اللاجئ الفلسطيني بشكل واضح ومقصــود مــن تعريفها للاجئ، حيث تم اعفاء المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مــن مسؤولية اللاجئين الفلسطينيين، حيث نصت المادة (1) الفقرة (د) من الاتفاقية على:

1. لا تسري هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتلقون حالياً الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوضــية الأمــم المتحــدة لشــؤون اللاجئين".
2. إذا ما توقفت لأي سبب مثل هذه الحماية أو المســاعدة ودون أن يكــون وضــع هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائياً وفقاً لقرارات الأمم المتحدة المتعلقة بالموضوع، فإنهم سيستفيدون حتماً من أحكام هذه الاتفاقية".[2]

كان القصد المشترك من الدول العربية والغربية لمنع اللاجئين الفلســطينيين من الاستفادة من هذه الاتفاقية، وكلاً حسب نظرته، فالدول العربية كانت تــرى بــأن اللاجئين الفلسطينيين لهم خصوصية تختلف عن باقي اللاجئين وأن مأساتهم نشــأت نتيجة قيام الكيان الصهيوني من قبل هيئة الأمم المتحدة بإصــدارها قــرار التقســيم، وبالتالي عليها أن تتحمل مسؤوليتهم المباشرة دون دمجهم مع اللاجئين بشــكل عــام

[1] تم الإشارة إلى هذه الاتفاقية في المبحث الأول من الفصل الأول من الرسالة.
[2] مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين، (1951).

باعتبار دمجهم سيؤدي إلى تهميش قضيتهم في حين أن الدول الغربية وخاصة الأوروبية كانت تعارض إدماج قضية اللاجئين الفلسطينيين في هذه الاتفاقية باعتبار أن مشكلتهم تختلف عن مشكلة اللجوء التي كانت سائدة في أوروبا وخوفاً من التزام هذه الدول قانونياً في توفير الحماية لمجموعة كبيرة منهم. [1]

ويلاحظ النقص في الجزء الثاني من الفقرة (د) في موضوع المساعدة أو الحماية، حيث انحصر في وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين، دون إشارة واضحة إلى تفويض الحماية الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للتوفيق الخاصة بفلسطين بالرغم من أن كلتيهما وكالتين للأمم المتحدة كانتا موجودتان عند صياغة معاهدة (1951)، فـ (الأنروا) تملك تفويضاً بتقديم المساعدة وخيارات محدودة لتقديم الحماية.

والإيجابية التي يمكن أن نجدها في هذه الاتفاقية هي: أنه إذا ما تم حل وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين قبل الوصول إلى تسوية نهائية لقضية اللاجئين، فإن قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بقضيتهم هي التي تضمن حقهم، وعلى وجه الخصوص قرار (194) بالإضافة إلى الاستفادة من هذه الاتفاقية.[2]

وبالتالي فإن استمرار وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين بتقديم المساعدة للاجئين الفلسطينيين من شأنه أن يحرمهم من الحصول على الحماية القانونية الدولية من هذه الاتفاقية، رغم الفرق الواسع الذي توفره الحماية في هذه الاتفاقية والحماية المحدودة في بعض الأحيان التي تقدمها وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين.

---

[1] تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، ص ص: 16-20.

[2] تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، المرجع السابق، ص ص: 113-147.

وبهذا ظل اللاجئون الفلسطينيون دون أي حماية دولية منذ بدايـــة قضـــيتهم وحتى الآن، رغم بعض قرارات الأمم المتحدة التي هدفت إلى تحسين الحماية الدولية لهم، والتي لم تصل إلى المستوى المطلوب، مع أنها بالأصل يجب أن توفر لهم هـــذه الحماية استناداً لمسؤوليتها التاريخية عن قضيتهم، وما زال اللاجئون الفلسطينيون في كل مواقع اللجوء يطالبون بتوفير الحماية الدولية لهم.

الفرع الرابع: وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين

بعد إجبار الفلسطينيين على ترك مدنهم وقراهم، اضطروا للسكن في المناطق الحدودية من الأقطار العربية المجاورة لبلادهم، وقد عاشوا ظروفاً صـــعبة للغايـــة، وأصبحوا يفتقرون إلى وسائل تلبية حاجاتهم الأساسية الضرورية للحيـــاة، كالطعـــام والكساء، والمسكن المناسب، وانتشار الجوع والمرض في صفوفهم.

في البداية أخذت الدول العربية على عاتقها إغاثة اللاجئـــين الفلســـطينيين، وأوصت جامعة الدول العربية أعضائها إيواء مئات الآلاف من الفلسطينيين، الـــذين لجأوا إليها، وشكلت جامعة الدول العربية مجلس عالٍ لإغاثة اللاجئين.[1]

وقامت جامعة الدول العربية بإجراء اتصالات مع الأمم المتحدة بهدف إيجاد وسائل وطرق لإغاثة اللاجئين، فقامت الأمم المتحدة بإرسال مـــدير إدارة الخـــدمات الاجتماعية فيها. وبعد مشاورات مع الدول العربية، تم الاتفاق على تشكيل إدارتـــين، إحداهما عربية تسعى إلى الحصول على الإعانات النقدية والمالية من الدول العربية،

---

[1] عبد الحافظ، محمد (1996). جامعة الدول العربية وقضية اللاجئين الفلســـطينيين، ع 105، ص: 128.

والثانية دولية تسعى لجمع الإعانات الدولية، وقد تعاونت الإدارتان في سبيل إغاثـــة وإسعاف اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية.[1]

وفي (19/تشرين ثاني/1948)، قررت الجمعية العامة للأمم المتحـــدة فـــي قرارها رقم (212) إنشاء صندوق خاص للاجئين الفلسطينيين بهدف تخفيف وطـــأة المجاعة والبؤس بين اللاجئين الفلسطينيين، كما قررت تخصيص مبلغ (29.5) مليون دولار لإغاثة اللاجئين بالإضافة إلى (2.5) مليون دولار للنفقات الإدارية والمحلية.[2]

وفي هذا السياق قامت الأمم المتحدة بتشكيل لجنة عرفت باسم "لجنة كـــلاب" (Klapp)[3] في (23/آب/1949)، وكانت مهمتها وضع برنامج لتسهيل عودة اللاجئين وإسكانهم وإنعاشهم اقتصادياً واجتماعياً ودفع تعويضاً لمن لا يرغـــب فـــي العـــودة. ونتيجة للمشاورات التي قامت بها اللجنة ظهر لها أن إسرائيل لـــن تســـمح بإعـــادة اللاجئين إلى ديارهم، وأوصت أن يتم بحث الإمكانيات والمشاريع التي تسمح بتوطين اللاجئين حيث هم، والعثور على مناطق غير مستثمرة يتوفر فيها الماء والتربة الجيدة لإسكانهم، بحيث يعتمدون على أنفسهم دون أن يؤثر ذلك في كثافة السكان، وأوصت كذلك بإنشاء منظمة تهتم بشؤون اللاجئين الفلسطينيين.

---

[1] عبد الحافظ، محمد (1996). المرجع السابق، ص: 137.

[2] طعمة، مرجع سابق، ص ص: 20–21.

[3] لجنة كلاب: هي لجنة اقترح تشكيلها المستر بورتر (Porter) العضو الأمريكي في لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين، تكون مهمتها تقصي الحقائق لتقدم برنامجلد للتنمية في الشرق الأوسط لإعادة دمجلد اللاجئين، وقد عين المستمر غوردن كلاب رئيساً للجنة الاستقصاء. أنظر: حيـــاة ملحـــس ياغي، مشكلة اللاجئين في مخيمات الأردن كما يراها أبناؤهم في معهد تدريب عمان التابع لوكالة الغوث، شؤون فلسطينية، ع (54/53)، كانون الثاني (1976)، ص ص: 109–110.

وفي (8/كانون أول/1949)، أصدرت الجمعية العامة قرارها رقـم (302) والذي أسست بموجبه وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فـي الشرق الأدنى (الأنروا) (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East UNRWA) بحيث تقوم وكالة الغوث بأعمال الصندوق الخاص باللاجئين الفلسطينيين، بحيث تقوم وبالتعاون مع الحكومات المحلية بالإغاثة المباشرة وبرامج التشغيل للاجئين الفلسطينيين.

وقد بدأت وكالة الغوث بمباشرة أعمالها عام (1950)، حيث قدمت في نفس العام مساعدات إنسانية وإغاثة طارئة لأكثر من (910) ألف لاجئ فلسطيني مسجل، كما قامت الوكالة بإنشاء عدة مخيمات للاجئين في الدول التي تقـع ضـمن منـاطق عملياتها كما أنها قامت باستلام الإشراف على مخيمات أخرى قامت الدول المضـيفة بإنشائها.

ويلاحظ أن وكالة الغوث قامت في الأساس ليس من أجل القيام على تسـهيل إعادة اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم وإنما للعمل على تحسين الأوضاع الاقتصادية للاجئين من خلال تقديم الإغاثة وإيجاد فرص عمل لهم وبالتعاون مع الدول المضيفة. ولذلك اتجهت الوكالة نحو تقديم الخدمات الاجتماعية والإسكان والصـحة والتعلـيم، الأمر الذي أدى إلى اعتبار أن الوكالة تقوم ببرامج تقود إلى توطين اللاجئين، وهـو

من الأمور التي دفعت البعض إلى التشكيك في السبب الذي وجدت من أجله وكالة الغوث.[1]

وحتى (1998/12/31)، كان مجموع اللاجئين الفلسطينيين المسجلين في وكالة الغوث (3.573.382) لاجئ فلسطيني، موزعين على مناطق عمليات الوكالة التي تضم الأردن، وسوريا، ولبنان، والضفة الغربية، وقطاع غزة، تقدم لهم الوكالة خدماتها خاصة في مجالات التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية.[2]

استناداً إلى ما سبق يمكن القول أن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين لم تحظ بالاهتمام الدولي المناسب على الرغم من كونها نتيجة لبعض القرارات الدولية، فالدولة المنتدبة لم تراع الأساس الذي وجد من أجله الانتداب بل ساهمت في تشريد شعب بدل النهوض به، والقرارات الدولية التي صدرت عن الأمم المتحدة من أجل إيجاد بيئة مناسبة تعيش فيها كل الأطراف على أرض فلسطين التاريخية، استفاد منها طرف، وتحمل الطرف الآخر تبعات هذه القرارات بخروجه من وطنه ودون أن يكون هناك جهد عملي لإعادته، بل سعت إلى إبقائه في الخارج معتبرة أن هذا هو الحل الأمثل لمشكلته.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن نطاق عمل وكالة الغوث محصور بمنطقة جغرافية محددة وهي (الأردن، وفلسطين، وسوريا، ولبنان). وبالتالي فهي لا تقدم

---

[1] خير، فاطمة (1996). البعد الدولي لقضية اللاجئين الفلسطينيين، صامد الاقتصادي، ع 105، ص ص: 143-145.

[2] بيانات غير منشورة عن الأنروا، مكتب الإعلان لرئاسة الأنروا، نيسان، (1999).

خدماتها إذا كان اللاجئ الفلسطيني موجود خارج هذه الدول، وبالتالي يمكن أن يقــع ضمن ولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. إذ أن شرط الاستبعاد الــوارد فـــي المادة (1/د) قد انتفى من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة (1951).[1]

وقد عرفت وكالة الغوث، اللاجئ الفلسطيني، على أنه: "هو الشخص الــذي كانت إقامته الاعتيادية في فلسطين لفترة لا تقل عن سنتين قبل النــزاع فـــي العـــام (1948)، وفقد جراء هذا النزاع داره ومورد رزقه، ولجأ في العـــام (1948) إلـــى إحدى البلدان التي تكفل له فيها الوكالة الإغاثة".[2]

---

[1] بيانات غير منشورة عن الأنروا، مرجع سابق، (1999).

[2] بدأت الأنوروا في ايار/مايو (1950)، لتوفير الخدمات الإنسانية للاجئين.

الفصل الثاني

المركز القانوني للاجئ على الصعيد الوطني في المملكة الأردنية الهاشمية

تمهيد وتقسيم

الأردن طرف في العديد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ولكنها ليست طرفاً بعد في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام (1951) ولا في البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين لعام (1967). ولكنها تمنح اللجوء بمحض إرادتها لأناس هجروا أوطانهم هرباً من الاضطهاد والظلم.

وقد وافقت حكومة المملكة في تشرين أول/أكتوبر من عام (1991) على افتتاح مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وذلك لتقديم الحماية الدولة والمساعدة للاجئين العراقيين وغيرهم.

وعملية تحديد المركز القانوني للاجئ على الصعيد الوطني يستتبع بحث هذا الموضوع من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الإطار القانوني للاجئ في المملكة الأردنية الهاشمية.

المبحث الثاني: فئات اللاجئين في المملكة الأردنية الهاشمية.

المبحث الأول

الإطار القانوني للاجئ في المملكة الأردنية الهاشمية

مقدمة:

لا يوجد في الأردن تشريعات خاصة باللاجئين كما هو ملاحظ في أغلب الدول العربية الأخرى، إلا إنّ هناك بعض النصوص القانونية المتفرقة التي تناولت حالة اللجوء وكيفية التعامل معها، ثم أن اللاجئ هو أجنبي بطبيعة الحال، وهو بهذه الصفة يتمتع بمركز قانوني خاص تمنحه له التشريعات الخاصة بالأجانب. وسنحاول بهذا المبحث تحليل هذه التشريعات وتبيان مدى كفايتها للتعامل مع اللاجئين من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الدستور الأردني لسنة 1952م.

المطلب الثاني: قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة (1973) وتعديلاته.

المطلب الثالث: قانون العمل رقم (8) لسنة 1996م وتعديلاته.

المطلب الرابع: مذكرَّة التفاهم بين الأردن والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

المطلب الأول

الدستور الأردني لسنة 1952م.

مقدمة:

تضمن الدستور الأردني لسنة 1952م مبدأ حظر تسليم اللاجئين السياسيين، إذ نصت المادة (1/21) من الدستور على أنه "لا يسلم اللاجئون السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية"، لكن لم تصدر أي تشريعات تفصيلية بهذا الخصوص، بخلاف الحال بالنسبة للحقوق الأخرى التي نص عليها الدستور. ويُلاحظ أن النص السابق يحمي فقط المضطهد السياسي، ولا يشمل اللاجئ بمفهومه الواسع؛ فمن المعروف أنه لا يشترط في اللاجئ أن يكون مضطهداً سياسياً أو مدافعاً عن الحرية، بل من الممكن أن يكون شخصاً عادياً تعرض للاضطهاد من دولته من دون أن يقوم بأي عمل، بل لمجرد اعتناقه لديانة معينة أو انتمائه لعرق أو قومية محددة، ما جاء في تعريف اتفاقية اللاجئين لسنة (1951) السابق ذكره. كما أن النص السابق لا يلزم الدولة بمنح الملجأ للمجرم السياسي، بل إنَّ الالتزام محصور في عدم التسليم فقط.

ولم يسبق للقضاء الأردني أن بحث في طبيعة قرارات منح اللجوء، إلا أن القضاء المصري قد تناول طبيعة هذه القرارات؛ إذ أشار مجلس الدولة المصري إلى انه عندما تقوم الحكومة المصرية بمنح اللجوء لشخصٍ ما، فإن قرارها هذا يُعدُّ نهائياً ولا يجوز الطعن فيه باعتباره عملاً من أعمال السيادة، هذا ما جاء في الطعن المقدم

في قرار الحكومة المصرية الخاص بمنح اللجوء للرئيس السوداني السابق جعفر محمد نميري، الذي التجأ إلى مصر إثر الانقلاب الذي وقع عليه في العام 1985 وأدى إلى الإطاحة به من الحكم[1].

[1] رفعت القضية أمام مجلس الدولة في 1986/8/19 ، وأصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها في جلسة 1991/5/28 وحكمت المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى وجاء في حيثيات الحكم " ... ومن حيث أن المادة 53 من دستور جمهورية مصر العربية تقضي بان تسليم اللاجئين السياسيين محظور، ومن حيث انه سبق للمحكمة أن قضت بان القرار الصادر عن الحكومة بمنح الرئيس السوداني السابق جعفر محمد نميري حق اللجوء السياسي في جمهورية مصر العربية يعتبر بطبيعته عملاً من أعمال السيادة التي تنأى عنها رقابة القضاء الإداري... ". حكم محكمة مجلس الدولة – محكمة القضاء الإداري دائرة منازعات الإقرار والهيئات الدعوى رقم 5189 ، لسنة 40 القضائية ، الصادر في 1991/5/28.

المطلب الثاني

قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة 1973 وتعديلاته

جاء هذا القانون ليحكم دخول الأجانب إلى المملكة وخروجهم وإقامتهم، وبالرغم من أن هذا القانون لم يُعْنَ مباشرة باللاجئين إلا أنَّ هناك بعض الإشارات إلى حالة اللجوء وكيفية التعامل معها، وفيما يلي عرض للنظام القانوني الذي جاء به هذا القانون فيما يتعلق باللاجئين.

الفرع الأول: دخول اللاجئين

أشار قانون الإقامة إلى موضوع دخول اللاجئين إلى المملكة في المواد (4)، (5) و(6) عندما تناول موضوع دخول الأجانب وخروجهم منها إلى المملكة بشكل عام.

أشارت المادة (1/4) بدايةً إلى شروط دخول الأجنبي إلى المملكة، وهي: حيازة جواز سفر أو وثيقة سفر سارية المفعول صادرة عن بلاده ومعتبرة لدى حكومة المملكة، والحصول على تأشيرة دخول أو خروج، وأن تكون لديه وثيقة سفر صادرة عن حكومة المملكة بسبب وجوده فيها من دون جواز سفر أو وثيقة صادرة عن حكومة معينة. وأكَّدت المادة (2/4) من القانون على انه يدخل في عداد وثائق السفر تذاكر المرور الدولية التي تمنحها الأمم المتحدة لموظفيها وتذاكر المرور التي تمنحها الدول لعديم الجنسية أو اللاجئ المقيم على أراضيها ويشترط للاعتداد بهذه الوثائق أن تتضمن تأشيرة تجيز لحاملها العودة إلى البلد الذي أصدرها وكذلك

البطاقات الشخصية المنصوص عليها في الاتفاقيات المبرمة مع الدول الأخرى. ويفهم مما سبق أنه يمكن للاجئ الدخول إلى المملكة إذا كان يحمل وثيقة سفر صادرة عن دولة معينة تجيز له العودة إلى تلك الدولة، ومثل هذه الوثائق نصت عليها المادة (28) من اتفاقية 1951م الخاصة باللاجئين من أجل تمكين اللاجئ من السفر. كما يلاحظ ان النص السابق لم يعترف بوثائق السفر الصادرة عن جهات أخرى مثل المنظمة الدولية للهجرة (IOM) أو اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC) التي غالباً ما يحملها اللاجئون.[1] كما نصت المادة (1/4) على إمكانية قيام الحكومة الأردنية بمنح وثيقة سفر للأجنبي بسبب وجوده في داخل المملكة من دون جواز سفر أو وثيقة سفر صادرة عن حكومة معينة، إلاَّ أنها لم تبين ما هي شروط هذه الحالة، إضافة إلى ذلك لم تصدر أية أنظمة تنفيذية بهذا الخصوص.

أوضحت المادة (4/ج) انه يمكن منح تذاكر مرور دولية للاجئين الذين يعترف لهم بهذا الوصف، إلا أن هذه المادة لم تحدد من هي الجهة المختصة بمنح هذه الصفة للأجنبي. وأشارت المادة (4/د) أن لوزير الداخلية إعفاء رعايا أية دولة أجنبية من شرط الحصول على التأشيرات أو حمل جواز السفر عند الدخول إلى المملكة. ومثل هذا النص يمكن أن يشمل الأجانب الذين ترغب حكومة المملكة الأردنية في منحهم صفة اللجوء. إلا أنه لم تصدر أية أنظمة تنفيذية بهذا الخصوص أيضاً.

---

[1] هلسا، أيمن (2006). المركز القانوني للاجئ غير الفلسطيني، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الحادي والعشرون، العدد 2، ص: 225.

وتضمنت المادة (5) من القانون القاعدة العامة في دخـول الأجانـب إلـى المملكة؛ حيث أشارت إلى أنه يكون دخول الأجنبي إلى المملكـة أو خروجـه منهـا مشروعاً إذا تم عن طريق البر أو البحر أو الجو من مراكز الحـدود أو المـوانئ أو المطارات الأردنية المخصصة لذلك, بعد التأشير على جواز سفره أو الوثيقـة التـي تقوم مقامه من موظف الحدود. إلا أن المادة (6) من القانون تناولت إمكانية دخـول الأجنبي من غير الأماكن والطرق المعينة لذلك لأسـباب قـاهرة، وحصـرت هـذه الأسباب فيما يلي:

- الهبوط الاضطراري بالطائرة.
- الدخول من الأماكن التي ليس فيها مراكز الحدود.
- اللجوء السياسي.

ويجب على الأجنبي في الحالات السابقة ان يقدم نفسه إلى أقرب فـرع مـن فروع مديرية الأمن العام / فرع الإقامة وشؤون الأجانب أو أي مركز مـن مراكـز الأمن المختصة في مدةٍ أقصاها ثمان وأربعين ساعة.

لم تبين المادة السابقة النتائج المترتبة على هذا الدخول، ومن لـه صـلاحية تقدير ما إذا كان سبب الدخول قاهراً أو لا، وما هو الوضع إذا لـم يقـم بمراجعـة السلطات المختصة في غضون ثمان وأربعين ساعة. كما انه لا توجد إشارات حـول من له صلاحية تحديد حالة اللجوء السياسي. لكن تجدر الإشارة إلى ان دخول المملكة لأسباب قاهرة يعفي من عقوبة الدخول غير المشروع التي نصت عليها المادة (31)

من قانون الإقامة؛ إذ جاء فيها "كل من دخل المملكة خلافاً للمادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون يلقى القبض عليه من دون مذكرة ويودع للحاكم الإداري الذي له أن يأمر بإبعاده أو أن يوصي الوزير بمنحه إذناً للإقامه أو أن يحيله إلى قاضي الصلح وعند إدانته من المحكمة يُعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر أو بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين.". أي أن نص المادة (31) استثنى من يدخل إلى المملكة سنداً لأحكام المادة (6)، وبالتالي فان اللاجئ الذي يدخل إلى المملكة بطريقة غير مشروعة يعفى من الجزاء المترتب على ذلك.

يفهم مما سبق أن هناك مجموعة من الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ بموجب قانون الإقامة وشؤون الأجانب، إلا أن القانون لم يضعْ تعريفاً للاجئ ولم يحدد من هي الجهة المختصة بتحديد من هو اللاجئ. ويرى البعض بأنه في ظل هذا النقص التشريعي يمكن القول إن مجلس الوزراء هو صاحب هذا الاختصاص سنداً لأحكام المادة (1/45) من الدستور الأردني التي جاء فيها " يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى." [1]

---

[1] هلسا، أيمن (2006). مرجع سابق، ص: 230-250.

الفرع الثاني: وثائق السفر

أشارت المادة (10) من القانون إلى أن من صلاحيات وزير الداخلية تعيين بتنسيب من مدير الأمن العام وبقرار يصدره أشكال وأوضاع وثائق السفر التي تعطى لبعض الفئات من الأجانب أو اللاجئين أو النازحين وشروط وإجراءات منحها.

ويلاحظ أنَّ النص السابق اعترف بوجود لاجئين في الأردن وأن لوزير الداخلية الحق في منحهم وثائق سفر خاصة بهم ضمن شروط محددة، وبحدِّ علمنا فان تطبيق هذا النص مقصور على اللاجئ والنازح الفلسطيني؛ إذ تم منح البعض منهم جوازات سفر أردنية مؤقته، ولم تمنح هذه الوثائق للاجئين من جنسيات أخرى.

الفرع الثالث: إعفاء اللاجئ من أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب

عددت المادة (29) من قانون الإقامة مجموعة من الفئات لا تسري أحكام القانون في مواجهتهم، ومن ضمن هذه الفئات ما نصت عليه الفقرة (ح)، التي جاء فيها ومن يرى وزير الداخلية إعفاءه لاعتبارات المجاملة الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل.

ويُلاحَظُ في النص السابق أن من صلاحيات وزير الداخلية إعفاء اللاجئ من أحكام هذا القانون، وأنه يتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بهذا الخصوص، أي أن تمتع الأجنبي بصفة اللجوء لا يعني بالضرورة إعفاءه من أحكام قانون الإقامة.

وتجدُرُ الإشارةُ إلى المادة (7/د) من نظام التأشيرات رقم (3) لسنة 1997م التي منحت وزير الداخلية الحق في إعفاء أي شخص من رسوم الحصول على

تأشيرة دخول إلى المملكة لإعتبارات المجاملات الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو المعاملة بالمثل أو لأي اعتبار آخر يراه مناسباً ويُعَدُّ قرار الوزير قطعياً.

الفرع الرابع: الإبعاد

الإبعاد إجراء قانوني تتخذه الدولة في مواجهة أحد الأجانب الموجودين على إقليمها، وبموجبه تضع الدولة حداً لوجوده على إقليمها وتلزمه بمغادرته عند الاقتضاء. والمبدأ العام المقرر في القانون الدولي يخول الدولة بإبعاد من ترى إبعاده من الأجانب، ويترك لها حق تقدير الأسباب، ولها أن تقرر الإبعاد من دون إبداء الأسباب و من ثمَّ لا يملك الأجنبي في مواجهة مثل هذا الأمر إلا الانصياع لرغبة الدولة، إلا أن الفقه الحديث يرى في الإبعاد عملاً من أعمال الإدارة التي تخضع فيها السلطة التنفيذية لرقابة القضاء[1]. ويلاحظ أن أغلب الدول نظمت هذا الموضوع في تشريعاتها الداخلية، وهنا يقتصر دور السلطة التنفيذية على تنفيذ القانون على أن تكون خاضعة لرقابة القضاء.

وتناول قانون الإقامة موضوع إبعاد الأجانب في المادة (32) والمادة (37)، ولا توجد أية نصوص خاصة باللاجئين، وفيما يلي عرض لهاتين الحالتين بشيء من التفصيل:

[1]فؤاد عبد المنعم رياض، الوسيط في الجنسية و مركز الأجانب، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، 1988، ص256-361.

الحالة الأولى: منحت المادتان (31) و(32) الحاكم الإداري[1] الحق في إبعاد الأجنبي بعد صدور قرار من المحكمة المختصة بأنه دخل إلى المملكة بطريقة غير مشروعة خلافاً للمادتين (4) و(5) من قانون الإقامة. وبما أن دخول اللاجئ غير المشروع إلى المملكة يتم بموجب المادة (6) التي استثنته من العقاب، فإنَّ صلاحيات الحاكم الإداري بهذا الخصوص لا تشمل اللاجئ، وبالتالي لا يمكن إبعاده وفقاً لأحكام المادة (32).

الحالة الثانية: نصت المادة (37) على أنه " للوزير[2] بتنسيب من المدير[3] حق إبعاد الأجانب وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى تتم إجراءات الإبعاد ولا يسمح للأجنبي الذي سبق إبعاده بالعودة الى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير."

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن لوزير الداخلية أن يفوض كُلَّ أو بعض اختصاصاته المنصوص عليها في قانون الإقامة وشؤون الأجانب لأي من الموظفين المختصين (الحاكم الإداري) وذلك بموجب المادة (39) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب، وأعطت المادة (5/ب) من قانون الأمن العام رقم 38 لسنة 1965م مدير الأمن العام الحق في تفويض خطي جميع أو بعض الصلاحيات المخولة إليه بموجب القوانين والأنظمة المرعية لأي ضابط لا تقل رتبته عن مقدم ما لم يرد نص مخالف.

---

[1] عرّفت المادة 2 من قانون الإقامة وشؤون الأجانب الحاكم الإداري على أنه المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء.

[2] عرّفت المادة 2 من قانون الإقامة وشؤون الأجانب الوزير على أنه وزير الداخلية.

[3] عرّفت المادة 2 من قانون الإقامة وشؤون الأجانب المدير على أنه مدير الأمن العام.

وأخيراً، موضوع الإبعاد لم يراعِ الوضع الخاص للاجئ، وبالتـــالي هنـــاك إمكانية لإبعاده إلى الدولة التي هرب منها دون بيان الأسباب، الأمـــر الـــذي يشـــكل انتهاك لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

المطلب الثالث

قانون العمل رقم (8) لسنة 1996م وتعديلاته

تناول قانون العمل الأردني موضوع تسفير العامل الأجنبي الذي لا يتقيد بالتشريعات الخاصة بالعمالة الوافدة، وارتأينا الإشارة إلى ذلك لأن موضوع التسفير قد يطال اللاجئ؛ إذ إنه في كثير من الأحيان يرغم اللاجئ على العمل في البلد المضيف للبقاء وإعالة نفسه وعائلته التي ترافقه، ويصعب عليه التقيد بالتشريعات الخاصة بعمالة الأجانب التي وضعت بهدف حماية سوق العمل المحلي من العمالة الوافدة[1]، ولكن يؤخذ على قانون العمل، أنه لم يراعِ الخصوصية التي منحت للاجئ الذي هرب من بلده لأحد الأسباب المذكورة في تعريف اللاجئ حسب اتفاقية (1951) التي سبق وأن أشرنا إليها، وهي عدم التفرقة ما بين اللاجئ والأجنبي العادي الموجود داخل الدولة.

ونظمت المادة (12) من قانون العمل موضوع العمالة الوافدة وشروطها وكيفية الحصول على تصريح عمل، ومنحت الفقرة (ز) من المادة نفسها صلاحية لوزير العمل بإصدار قرار بتسفير العامل الأجنبي المخالف لأحكام هذه المادة إلى خارج المملكة على نفقة صاحب العمل أو مدير المؤسسة، ويتم تنفيذ هذا القرار من

---

[1] نصت المادة 1/12 من قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته على انه " لا يجوز استخدام أي عامل غير اردني الا بموافقة الوزير او من يفوضه شريطة ان يتطلب العمل خبرة وكفاءة غير متوفرة لدى العمال الاردنيين او كان العدد المتوفر منهم لا يفي بالحاجة وتعطى الاولوية للخبراء والفنيين والعمل العرب." وانظر كذلك الإنظمة التي صدرت بموجب هذا القانون.

السلطات المختصة ولا تجوز إعادة استقدام أو استخدام العامل غير الأردني الذي يتم تسفيره قبل مضي ثلاث سنوات على الأقل من تاريخ تنفيذ قرار التسفير.

وقد ذهبت محكمة التمييز الأردنية إلى ان عقد العمل الذي يبرمه العامل الأجنبي من دون تصريح عمل هو عقد باطل لا يرتب أي أثر على اعتبار ان المادة (12) من قانون العمل من النظام العام[1]. والنتيجة المترتبة على هذا الاجتهاد ضياع الحقوق العمالية للاجئ أو أي أجنبي يعمل من دون تصريح عمل. الا ان محكمة التمييز الموقرة عادت عن اجتهادها المذكور ورأت أن عقد العمل ما بين العامل الأجنبي ورب العمل الأردني إذا استجمع سائر عناصره وفقاً للقواعد العامة فانه يكون منتجاً لإثارة وان لم يحصل العامل على التصريح المنصوص عليه بالمادة المذكورة لان ما ورد فيها ما هو إلا إجراء تنظيمي لضبط العمالة الوافدة وما يترتب على ذلك من آثار[2].

ومما لاشك فيه إن اجتهاد المحكمة الأخير يوفر قدراً أكبر من الحماية. لكن من الناحية العملية يخشى اللاجئ والعامل الأجنبي الذي لا يحمل تصريح عمل من اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقه خوفاً من اتخاذ تدابير جزائية بحقه بسبب وضعهم غير القانوني في الأردن.

---

[1] تمييز حقوق 1999/766 فصل 2000/2/27، برنامج عدالة الإلكتروني، عمان (2009).

[2] تمييز حقوق 2003/3860 فصل 2004/2/16، برنامج عدالة الإلكتروني، عمان (2009). برنامج عدالة الإلكتروني، عمان (2009).

المطلب الرابع

مذكرَّة التفاهم بين الأردن والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين

في تشرين أول من العام 1991م، وافقت حكومة المملكة الأردنية الهاشمية على أن يكون لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) مكتب في الأردن لكي تمارس أعمالها المتمثلة في توفير الحماية الدولية للاجئين بسبب توافد أعداد كبير من اللاجئين بسبب حرب الخليج الثانية.

وفي الثلاثين من شهر تموز من العام 1997م، وقعت الحكومة الأردنية اتفاقية تعاون مع المفوضية حتى تتمكن الأخيرة من القيام بأعمالها بتمتعها بالحصانة كغيرها من الهيئات الدولية التابعة للأمم المتحدة.

وفي الخامس من شهر نيسان من العام 1998م، وقعت الحكومة الأردنية على مذكرة تفاهم مع المفوضية السامية لتمكين الأخيرة من القيام بأعمالها وأنشطتها المتعلقة بالحماية الدولية والمساعدة الإنسانية لصالح اللاجئين وكذلك الأشخاص المشمولين في عنايتها، ما عدا اللاجئين الفلسطينيين.

وبهذا المبحث سنتطرق للبحث في موضوع مذكرَّة التفاهم بين الأردن والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين من خلال فرعين مستقلين، وكما يأتي:

الفرع الأول: القيمة القانونية لمذكرة التفاهم.

الفرع الثاني: أهم الأحكام التي جاءت بها مذكرة التفاهم.

الفرع الأول: القيمة القانونية لمذكرة التفاهم:

قد يثير مصطلح مذكرة التفاهم العديد من التساؤلات فهل تُعَدُّ معاهدةً دوليةً أم مجرد إعلان لبرامج أو منهاج لا ينطوي على أكثر من إعلان لنوايا الأطراف من دون أن يترتب عليها التزامات محددة لا تعد في حد ذاتها معاهدات دولية.

وتنصُّ المادة (1/2) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات على أن المعاهدة تعني "اتفاقاً دولياً يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية". وإذا كان هذا التعريف المتقدم لايشير إلا إلى المعاهدات التي تبرم بين الدول فليس ذلك إلا لأن المادة الأولى من اتفاقية فينا المشار إليها قد قصرت نطاق تطبيق الاتفاقية على المعاهدات التي تعقد بين الدول، وهو الأمر الذي حمل واضعي الاتفاقية على التحفظ في مادتها الثالثة بالاشارة إلى الاتفاقيات التي تعقد بين الدول وبين غيرها من اشخاص القانون الدولي الأخرى[1] و إلى أن عدم سريان الاتفاقية عليها لا يؤثر على قوتها القانونية أو إمكانية تطبيق قواعد تلك الاتفاقية عليها بوصفها من قواعد القانون الدولي، وفي ضوء ذلك يمكن تعريف المعاهدة الدولية بأنها اتفاق مكتوب[2] بين شخصين من أشخاص القانون الدولي

---

[1] يقصد بعبارة اشخاص القانون الدولي الدول و المنظمات الدولية و حركات التحرير و الأفراد. د. رشاد السيد، القانون الدولي العام بثوبه الجديد، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية، 2005، ص 9-10.

[2] تشير المادة (3) من اتفاقية فينا لسنة 1969 إلى أن عدم سريان قواعد هذه الاتفاقية على الاتفاقيات الدولية التي لا تتخذ شكلاً مكتوباً لا يؤثر على القيمة القانونية لتلك الاتفاقيات فيما بين أطرافها وتحكمها قواعد القانون الدولي العرفية. ويشير البعض إلى انه يمكن أن تقوم المعاهدة

العام أو اكثر، أياً كانت التسميةالتي تطلق عليه، يتم إبرامه وفقاً لأحكام القانون الدولي، بهدف إحداث آثار قانونية[1].

والمطلع على نصوص المذكرة يجد أنَّ عناصر التعريف السابق تنطبق عليها، فهي اتفاق دولي تم بين الحكومة الأردنية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي تُعَدُّ منظمة دولية، تضمنت التزامات قانونية على عاتق أطرافها[2] وخاضعة لأحكام القانون الدولي العام.

على اساس شفوي و ليس هناك في القانون الدولي شرط يتعلق بشكل المعاهدة، وبالتالي فإن اشتراط الكتابة الوارد ذكره في المادة (2/أ) من اتفاقية فينا لسنة 1969 ليس إلا وسيلة للابتعاد عما قد يترتب على الاتفاقيات الشفوية من لبس وعدم وضوح في التفسير. د. غازي صباريني، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 45.

[1] صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 185-186. وقد أخذت بهذا التعريف اتفاقية فينا لقانون المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية لعام 1986.

[2] هناك مجموعة من نصوص مذكرة التفاهم ترتب التزامات على عاتق الحكومة الأردنية مثل المادة (2/أ) التي تلزم الأردن باحترام مبدأ عدم طرد أو رد أي لاجئ يطلب اللجوء في المملكة الأردنية الهاشمية، المادة (6) التي تلزم الأردن بتمكين اللاجئ من ممارسة الشعائر الدينية، المادة (7) التي تلزم الأردن بإعطاء اللاجئ حق التقاضي، والمادة (10) التي التزم فيها الأردن باعفاء اللاجئين من غرامات تجاوز الاقامة وضريبة المغادرة. كما ان هناك بعض النصوص رتبت الالتزامات على عاتق المفوضية السامية لشؤوون اللاجئين مثل المادة (11) التي التزمت بموجبها المفوضية بتوفير تكاليف المعيشة من سكن ومأكل وعلاج والمادة (5) التي التزمت من خلالها المفوضية بالعمل على ايجاد حل دائم للاجئ، إما بالعودة الطوعية لبلده الأم أو بإعادة توطينه في بلد ثالث، على أن لا تزيد مدة إقامته عن ستة أشهر.

وبالرغم من أن الدستور الأردني لم ينص على القيمة القانونية للاتفاقيات الدولية، إلا أن القضاء الأردني اعتبر أن الاتفاقيات الدولية تعلو على أحكام القوانين الداخلية. [1]

هذا وقد تم نشر مذكرة التفاهم في الجريدة الرسمية[2] لكن لم يتم عرضها على مجلس الأمة، وأرى لا بد من عرض مذكرة التفاهم على مجلس الأمة لاكتمال مراحلها الدستورية، وإلا فإنها لا تكون نافذة عملاً بأحكام المادة (2/33) من الدستور.[3]

ومن تتبع نصوص المذكرة يلاحظ أنها لا تمس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، إلا أن هناك بعض النصوص التي قد تحمل خزينة الدولة شيئاً من التفقات. فالمادة (12) من المذكرة تشير إلى أنه عند حدوث تدفقات للاجئين على نطاقٍ كبيرٍ، يتعاون الطرفان على الاستجابة السريعة ويشمل هذا الاتفاق إنشاء آلية مشتركة للطوارئ والتعاون فيما بين الأجهزة الحكومية الأردنية المختلفة والمفوضية لتوفير الغذاء والمياه والصرف الصحي والمأوى والرعاية الطبية وتعزيز الأمن الجسدي للاجئين وملتمسي الجوء. ومما لا شك فيه أن مثل هذه الالتزامات المترتبة على

---

[1] أنظر على سبيل المثال: تمييز حقوق (1999/599) منشورة في مجلة نقابة المحامين، العدد رقم 9، 10، في الصفحة رقم (3258) بتاريخ (2000/1/1)، وتمييز حقوق (2003/3965).

[2] الجريدة الرسمية، عدد رقم 4277، ص 1463 تاريخ 3 آيار 1998.

[3] نصت المادة (2/33) من الدستور الأردني على: "المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة".

الأردن تحمل خزينة الدولة نفقات كبيرة ودورية[1]. كما ان المادة (10) من المذكرة أعفت اللاجئ من غرامات تجاوز الإقامة و ضريبة المغادرة وبذلك حرمت خزينة الدولة من بعض ايراداتها.

اعتماداً على ما تقدم، فانه يجب عرض مذكرة التفاهم على مجلس الأمة للتصديق عليها وإلا لا تكون نافذةً عملا بالمادة (2/33) من الدستور، ولا يكفي لغايات نفاذ أحكام هذه المعاهدات نشرها بالجريدة الرسمية اذ لا بد ان يصدر قانون دستوري يضع أحكامها موضع التنفيذ[2]، كما ان نشرها في الجريدة الرسمية لا يُعَدُّ قرينةً لإثبات أن هذه الاتفاقية قد اقترنت بمصادقة مجلس الأمة ومرت بمراحلها الدستورية ما دام انه لم يرد في العدد الذي نشرت فيه هذه الاتفاقية ما يفيد ذلك[3]. وقد أشار البعض إلى أن الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي أرتضت الأردن الالتزام

[1] ومن الأمثلة على ذلك النفقات التي تكبدتها الأردن عند التعامل مع اللاحئين المقيمين في مخيم الروشيد الذين قدموا مع بداية الغزو الأميركي على العراق سنة 2003. حيث أشار وزير الداخلية الأسبق سمير الحباشنة ان الحكومة تقدم العديد من الخدمات إضافة إلى حفظ الأمن بالمخيم، جريدة الدستور، الخميس، 29 أيلول 2003، ص 2. كما قدمت الحكومة العديد من التسهيلات والمعونات بهدف تخفيف من معاناتهم وكذلك مساعدات مالية في الأعياد وتجديد الخيم المقيمين فيها. تصريحات السيد عدنان عواد المحافظ في وزارة الداخلية منسق إدارة الازمات في الروشيد في تصريح لجريدة الدستور، 3 تشرين ثاني 2003، ص 6.

[2] عدل عليا، قرار رقم 1996/762، فصل 1997/1/25، مجلة نقابة المحامين لسنة 1997، الجزء الأول، ص 3821. وكذلك تمييز جزاء، قرار رقم 2003/1429، فصل 2004/8/29، منشورات مركز عدالة، عمان الأردن، النسخة الالكترونية لسنة 2005.

[3] تمييز حقوق، قرار رقم 1956/98، بدون تاريخ فصل، مجلة نقابة المحامين لسنة 1956، ص 565.

بها، وهي عديدة، لم تكن محل قانون ولم تنشر في الجريدة الرسمية[1]. ولا شك أن هذا الوضع لا يشجع على تطبيق هذه الاتفاقيات من قبل القضاء الأردني[2].

وبالرغم مما سبق، فإن الحكومة الأردنية تظهر احتراماً كبيراً بنود مذكرة التفاهم كافة. الأمر الذي سوف نشير له في الفرع القادم.

الفرع الثاني: أهم الأحكام التي جاءت بها مذكرة التفاهم

أولاً: تعريف اللاجئ

تبنت مذكرة التفاهم تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية العام 1951م الخاصة بالمركز القانوني للاجئ، إذ نصت المادة (1) على انه "لأغراض مذكرة التفاهم يكون تعريف اللاجئ كالآتي: اللاجئ هو الشخص بسبب خوفٍ له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عِرْقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج البلد التي يحمل جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب ذلك الخوف أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد إقامته السابقة لا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد"، الذي سبق أن

---

[1] ويستثنى من ذلك اتفاقيات جنيف لسنة 1949 و النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

[2] محمد يوسف علوان، المقدمة والمصادر، دار وائل للنشر، (2003)، ص: 273. وأنظر كذلك المركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية خلال الفترة (2003/6/1 – 2004/12/31) ، عمان – الأردن، 31 آيار 2005، ص 64. حيث أشار التقرير إلى 9 اتفاقيات متعلقة بحقوق الإنسان صادق عليها الأردن و لم تعرض على مجلس الأمة.

أشرنا إليه. وقد استثنت الفقرة الثانية من المادة (15) اللاجئ الفلسطيني من اختصاص مكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

ويقوم مكتب المفوضية في عمان بدراسة طلبات اللجوء المقدمة من الأجانب في المملكة والبت فيها لتحديد من يستحق صفة اللجوء. وتُعَدُّ مهمة تحديد المركز القانوني لطالب اللجوء من مهمَّات المفوضية الأساسية؛ إذْ إنَّ ولايتها الأساسية تقوم على تأمين الحماية الدولية لمن يستحقها والذين تشملهم أحكام نظامها الأساسي، إضافةً إلى التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين[1].

ثانياً: الحلول التي تقدمها المفوضية للاجئ

إن تحديد المركز القانوني لطالب اللجوء أمر يهم المفوضية السامية في ممارسة وظيفتها المتمثلة في توفير الحماية الدولية للاجئين؛ لذلك فإنها تلعب دوراً في عدد من البلدان في هذه الإجراءات في حالة قيام المفوضية بمنح صفة اللجوء، تلتزم بالعمل على إيجاد حل دائم لمشكلة للاجئ المعترف به، إما بالعودة الطوعية لبلده الأم أو بإعادة توطينه في بلدٍ ثالث، على أن لا تزيد إقامته في الأردن على ستة أشهر وذلك وفقاً لأحكام المادة (5) من مذكرة التفاهم. وتشير التقارير الدولية إلى أنه إذا لم تتمكن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين من إيجاد حل دائم للاجئ في غضون ستة أشهر، فإن الحكومة الأردنية تبدي تسامحاً تجاه هؤلاء اللاجئين.[2]

---

[1] تقوم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بهذه المهمة في أكثر من 60 دولة.

[2] هلسا، أيمن (2006). مرجع سابق، ص: 232.

وفي سبيل تسهيل العودة الطوعية إو إعادة التوطين في بلـــدٍ ثالـــثٍ وافقـــت الحكومة الأردنية على إعفاء اللاجئين من غرامات تجاوز الإقامة، وكـــذلك ضـــريبة المغادرة وذلك سنداً لأحكام المادة (10) من مذكرة التفاهم. ويفهم من نـــص المـــادة (10) أنَّ منح صفة اللجوء من المفوضية السامية لا يعني إعفاءه من أحكـــام قـــانون الإقامة وشؤون الأجانب، بل يعفى فقط من غرامات تجاوز الإقامة بـــالرغم مـــن ان المادة (29/ح) منحت وزير الداخلية الحق في إعفاء اللاجئ تماما من أحكـــام هـــذا القانون كما سبق وان أشرنا، أي أن قانون الإقامة يوفر قدر من الحماية أكثـــر مـــن مذكرة التفاهم.

ثالثاً: مبدأ عدم الإعادة القسرية

تشير المادة (2/أ) من مذكرة التفاهم إلى قيام الحكومة الأردنية باحترام مبـــدأ عدم طرد أو رد أي لاجئ يطلب اللجوء في المملكة بأية صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث تكون حياته أو حريته مهدَّدتين بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو إنتمائه إلى فئةٍ اجتماعيةٍ معينةٍ أو بسبب آرائه السياسية. ويماثل هذا النص نص المـــادة (31) مـــن اتفاقية العام 1951م الخاصة باللاجئين.

يُعَدُّ هذا المبدأ حجر الأساس في قانون اللجوء ومصـــدر الحمايـــة الدوليـــة، ونظراً للأهمية القصوى لهذا المبدأ، حضرت اتفاقية العام 1951م التحفظ على نـــص المادة السابقة[1]، كما ان أغلب الفقه الحديث عَدَّ هذا المبدأ من القواعـــد العرفيـــة فـــي

[1] أنظر المادة 1/42 من الاتفاقية.

القانون الدولي العام، وبالتالي فإن الدولة ملزمةٌ باحترامه حتى لو لم تكن طرفاً في اتفاقية العام 1951م[1]. مثلما تناولت الاتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان[2] واتفاقيات التسليم[3] هذا المبدأ.

ويلاحظ من نص المادة (2) أنه استخدم عبارة الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين، بمعنى لم يقتصر نطاق تطبيق هذه المادة على دولة الأصل أو مكان الإقامة المعتادة بالنسبة للاجئ وعديم الجنسية بل إية دولة أخرى لا يمكن أن تـوفر

---

[1] توحيد أمر الله، برهان (1982). حق اللجوء السياسي دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 223، و أبو الخير، أحمد عطية (1997). الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 104.

[2] أكدت المادة (3) من اتفاقية مناهضة التعذيب لسنة 1984 على عدم جواز قيام الدولة بطرد أي شخص أو إعادته أو تسليمه إلى دولة أخرى عندما يكون هناك أسباب موضوعية تدعو للاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب. كما تم تفسير المادة (7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، التي جاء فيها "لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة، على وجه الخصوص، لا يجوز إجراء تجربة طبية أو علمية على أحد دون رضاه."، على نحو أنها تمنع إعادة الأشخاص إلى الأقاليم التي من الممكن أن يتعرضوا فيها للتعذيب أو الاضطهاد.

[3] نلاحظ أن جميع اتفاقيات التسليم، سواء الجماعية أو الثنائية، قد نصت على مبدأ عدم التسليم في الجرائم السياسية ومن الأمثلة على ذلك المادة (4) من اتفاقية الجامعة العربية لتسليم المجرمين لعام 1952، والمادة (1/4) من الاتفاقية العربية الموحدة للتعاون القضائي لعام 1983. كما نصت بعض المعاهدات الأخرى على عدم التسليم في الجرائم السياسية والجرائم المرتبطة ومن الأمثلة على ذلك المادة (1/21) من الاتفاقية القضائية بين سوريا والجزائر لسنة 1981، والمادة (25) من الاتفاقية الثنائية بين مصر والجزائر لسنة 1964، والمادة (5) من معاهدة التسليم بين أمريكا وإيطاليا لعام 1983. أما بعض الاتفاقيات الأخرى فقد نصت على عدم التسليم "إذا اتضح لها أن الشخص المطلوب مضطهد وان طلب التسليم قدم بغرض معاقبة الشخص أو محاكمته بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو لآرائه السياسية أو جنسه أو مركزه، ومن الأمثلة على ذلك المادة (3) من الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين لعام 1957 والمادة (1/4/ب) من مشروع اتفاقية التسليم النموذجية للأمم المتحدة لسنة 1990.

الحماية الدولية له أو تحافظ على أمنه و سلامته[1]؛ كما هو الحال بالنسبة لدولةٍ لا تتوافر فيها آليةٌ لدراسة طلبات اللجوء.

لم تبين المادة (2) ما هو المقصود بالطرد، وكذلك الحال بالنسبة لاتفاقية العام 1951م. إلا أنه يمكن تعريف الطرد على أنه إجراء بوليسي تتخذه الدولة ضد الأجانب المقيمين على إقليمها، فهو بمثابة إجراء وقائي تتخذه السلطة التنفيذية ضد الأجنبي الذي ترى في وجوده خطراً على أمنها الوطني، سواء أكان هذا الخطر من الداخل أو من الخارج[2].

وأشارت المادة (2/ب) إلى أن التزام الحكومة الأردنية بعدم الطرد والرد لا يشمل الأشخاص الذين يتم رفض طلباتهم من مكتب المفوضية، وكما أشرنا سابقاً يقوم مكتب المفوضية السامية في عمان بدراسة طلبات اللجوء، فإذا قررت المفوضية رفض طلب اللجوء المقدم من الأجنبي فانه لايستفيد من أحكام المادة (2). إلا أن قرار المفوضية بهذا الخصوص يجب أن يكون نهائياً غير قابل للاستئناف[3].

---

[1] اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، الاستنتاج رقم (58) لسنة (1989) الفقرة (و).

[2] عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مطبعة جامعة القاهرة 1955، ص 505.

[3] تشير ممارسات مكاتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بالسماح لطالب اللجوء الذي رفض طلبه ان يتقدم بطلب استئناف لدى المفوضية نفسها. ورقة المعلومات الخاصة بطالبي اللجوء، مكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (2009).

رابعاً: الدخول غير المشروع

تناولت المادة (3) من مذكرة التفاهم الدخول غير المشروع لطالب اللجوء، وهو الأجنبي الذي تقدم بطلب لجوء لدى المفوضية ولم يؤخذ قرار نهائي بطلبه بعد؛ حيث سمحت الحكومة الأردنية لمكتب المفوضية السامية بمقابلة طالبي اللجوء الذين يتم حجزهم بواسطة الأجهزة الأمنية المختصة بسبب دخولهم إلى الأردن بطريقة غير مشروعة، على أن يقوم مكتب المفوضية بتحديد موقفه منهم بالقبول أو الرفض في مدة لا تتجاوز سبعة أيام، ما عدا الحالات الاستثنائية التي تستدعي إجراءات أخرى ولمدة لا تتجاوز الشهر.

وانسجاماً مع مذكرة التفاهم أصدر معالي وزير الداخلية بتاريخ 5 تموز من العام 1999 مجموعه من التعليمات موجهه لعطوفة مدير الأمن[1]، يمكن تلخيص أهم ما ورد فيها على النحو التالي:

- السماح لمندوبي مكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بمقابلة أي طالب لجوء موقوف.
- تجميع طالبي اللجوء الموقوفين في المحافظات في مكان واحد في محافظة العاصمة لتتم مقابلتهم جماعياً بهدف التسريع في إجراءات اتخاذ القرار بخصوص طلباتهم.

---

[1] تعليمات وزارة الداخلية رقم 11/10/مفوضية/253 والصادرة بتاريخ 22 ربيع أول 1420 هـ الموافق 5 تموز 1999م.

- إخلاء سبيل أي لاجئ معترف به موقوف لأسباب تتعلق بمخالفته لأحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب ما لم يكن مطلوباً لأية جهة قضائية أو أمنية.

خامساً: الحرية الدينية

نصت المادة (6) من مذكرة التفاهم على أنه "اتفق الطرفان، وحيثما ما كان ذلك ممكناً، على معاملة اللاجئين معاملة لا تقل عن تلك الممنوحة لمواطنيها من حيث ممارسة الشعائر الدينية والتربية الدينية لأولادهم، وينبغي أن لا يكون هنالك تمييز بين اللاجئين من حيث العرق أو الدين أو الموطن، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور الأردني، وعلى ان لا تكون هذه الشعائر مخالفة للقوانين والأنظمة المرعية والآداب العامة." وهنا لا بد من الإشارة إلى المادة (14) من الدستور الأردني التي جاء فيها "تحمي الدولة حرية القيام بشائر الأديان و العقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخالفة بالنظام العام و الآداب." ويتصف النص الدستوري بالعمومية و لم يميزْ بين المواطن الأردني و الأجنبي في التمتع بهذه الحرية.

وقد ساوت المادة (6) من المذكرة بين اللاجئ و المواطن الأردني لأول مرة فيما يتعلق بممارسة الشعائر الدينية و التربية الدينية للأولاد. وهو ما أكددته المادة (4) من اتفاقية العام 1951 التي نصت على "تمنح الدول المتعاقدة للاجئين في داخل أراضيها معاملة توفر لهم على الأقل الرعاية المنوحة لمواطنيها ذاتها على صعيد ممارسة شعائرهم الدينية وحرية توفير التربية الدينية لأولادهم."

وأكدت المادة (6) على ضرورة عدم التمييز بين اللاجئين من حيث العرق أو الدين أو الموطن في التمتع بهذه الحرية. أي أنه وضعت ثلاثة أسسٍ فقط لعدم التمييز، ولم تشمل أسساً أخرى من مثل الجنس، الرأي السياسي، الأصل الاجتماعي وغيرها من الأسس التي جاءت في مواثيق حقوق الإنسان، إلاَّ أن النص الدستوري يتصف بالعمومية و الشمول ولم يضع أية أسس، الأمر الذي يجعله يوفر قدْراً أكبر من الحماية.

ويبدو أن أصل هذه المادة مأخوذ من المادة (3) من اتفاقية العام 1951م التي نصت على أنه "تطبق الدول المتعاقدة أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئين من دون تمييز بينهم على أساس العرق أو الدين أو الموطن"، إلاَّ أنَّ هناك فرقاً واضحاً بين المادة (6) من المذكرة و المادة (3) من الاتفاقية؛ إذْ إنَّ الأخيرة شملت أحكام الاتفاقية كافة في حين أن المادة (6) شملت فقط الشعائر والتربية الدينية. واعتماداً على ما تقدم فان الحكومة الأردنية ملزمة بعدم التمييز فيما يتعلق بهذه الحرية، ولا يوجد ما يمنع من أن تقوم بمنح مجموعة من اللاجئين حقوقاً تمييزية أخرى.

سادساً: حق التقاضي

نصت المادة (7) من مذكرة التفاهم على أنه "للاجئ حق التقاضي، أمام كافة المحاكم القائمة في سبيل التمتع في هذه المعاملة ويكون حق التقاضي والمعونة القضائية، وكل ما كان ذلك ممكناً وفق نفس المعاملة التي يتمتع بها المواطن".

كما هو الحال بالنسبة للمادة (6) من المذكرة، فقد ساوت المادة (7) بين المواطن الأردني واللاجئ في حق التقاضي، تماماً كما فعلت المادة (16) من اتفاقية العام 1951م والتي جاء فيها:

1- يكون لكل لاجئ، على أراضي جميع الدول المتعاقدة، حق التقاضي الحر أمام المحاكم.

2- يتمتع كل لاجئ في الدولة المتعاقدة بنفس المعاملة التي يتمتع بها المواطن من حيث حق التقاضي أمام المحاكم، بما في ذلك المساعدة القضائية، والاعفاء من ضمان أداء المحكوم به.".

ويلاحظ أن المادة السابعة من مذكرة التفاهم قد راعت نص المادة (101) من الدستور الأردني إلى حقيقة أن المحاكم مفتوحة للجميع.[1]

سابعاً: حق العمل

نصت المادة (8) من مذكرة التفاهم على أنه "ولكي يتمكن اللاجئ من توفير الحياة الكريمة لأسرته، اتفق الطرفان على منح اللاجئ الموجود بصورة شرعيه في المملكة الأردنية الهاشمية، حق العمل لحسابه، إذا كانت القوانين واللوائح المعمول بها تسمح بذلك.".

---

[1] نصت المادة (101) من الدستور الأردني على: "1- المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها. 2- جلسات المحاكم علنية إلا إذا رأت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب.

يستفاد من النص السابق أن إمكانية عمل اللاجئ مقترنة بسماح التشريعات الوطنية بذلك وأن يوجد بصورة شرعية في داخل المملكة.

وعبارة الوجود بصورة شرعية استخدمتها اتفاقية العام 1951م الخاصة بالمركز القانوني للاجئ في العديد من نصوصها. ويقصد بالوجود الشرعي للاجئ أن يكون قد دخل دولة الملجأ بصورة مشروعة، وذلك وفقاً للتشريعات المحلية المتعلقة بدخول الأجانب، إلا أن الهدف من هذا الدخول كان للإقامة المؤقتة لأغراض التعليم، أو السياحة، أو العلاج. [1]

أضافت المادة (9) من المذكرة أنه يمكن للاجئ الذي يحمل شهادةً معترفاً بها من السلطات الأردنية المختصة والراغبين في ممارسة مهن حرة ممارسة تلك المهنة إذا كانت القوانين واللوائح تسمح بذلك.

ثامناً: الالتزامات المترتبة على اللاجئين

ويلاحظ أن مذكرة التفاهم ركزت على حقوق اللاجئين أكثر من التزاماتهم. و يعودُ السبب في ذلك إلى كونه الطرف الضعيف في معادلة اللجوء، إضافة إلى عدم تمتعه بالحماية الوطنية. لذلك كان الحديث عن حقوق اللاجئ أولى من الحديث عن التزاماته، وهذا نفس النهج الذي اتبعته اتفاقية (1951).

واحتوت المادة (4) من مذكرة التفاهم على مجموعة من الالتزامات التي يجب على اللاجئين مراعاتها، إذ نصت على أنه "يترتب على ملتمسي اللجوء

[1] هلسا، أيمن (2006)، مرجع سابق، ص: 238.

واللاجئين المعترف بهم واجبات نحو المملكة الأردنية الهاشمية خاصة ما يتعلق منها بالتزامهم بالقوانين والأنظمة والتدابير المتخذة للمحافظة على النظام العـام، وعلـى ملتمسي اللجوء واللاجئين المعترف بهم عدم القيام بأية نشاطات تخل بالأمن أو تسبب الإحراج في العلاقات بين المملكة والدول الأخرى، والإدلاء بأية أحاديـث لوسـائل الإعلام، وفي حال مخالفتهم ذلك، يعمل مكتب المفوضية على تأمين دخولهم لدولـة ثالثة.". هذا وقد احتوت اتفاقية العام 1951م على نص مشابه[1]، وذهب البعض إلى أنه عندما تضمنت اتفاقية العام 1951م هذه الالتزامات فإنها تتحدث عـن أمـر بـادي الوضوح وهو أن اللاجئ حاله حال أي إنسان عادي يجب عليه أن يلتزم بـالقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة التي يوجد فيها. ورأت اللجنـة المكلفـة بصـياغة اتفاقية العام 1951م تضمين الاتفاقية مثل هذا النص على اعتبار أنـه يـؤدي إلـى الخروج باتفاقية متوازنة، ناهيك عن البعد النفسي الذي يحركه هذا الـنص بالنسـبة للدولة وهي تنظر إلى إدخال اللاجئ لأراضيها، وبالنسبة للاجئ وهو يمارس نشاطاته كأي إنسان عادي.[2]

وتتضمن المادة (4) إشارة واضحة إلى أن هناك مجموعة من الالتزامات التي تقع على ملتمس اللجوء واللاجئ، لكنها خصَّت بالذكر الالتزام بالقوانين والأنظمة و

---

[1] نصت المادة (2) من اتفاقية 1951 على أنه "يترتب على كل لاجئ واجبات نحو البلد الذي يحل فيه خاصة ما تعلق منها بالتزامه بقوانين ذلك البلد وأنظمته والتدابير المتخـذة للمحافظـة علـى النظام العام".

[2] أنظر على سبيل المثال: إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمـي لسـنة (1967)، والإعـلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي لسنة (1977).

التدابير المتخذة للمحافظة على النظام العام[1]، وهذا ما يستفاد من عبارة " ... خاصة ما يتعلق منها". ومثل هذه المرونة التي يتمتع بها النص تمنح الحكومة الأردنية الحق بوضع التزامات أخرى تفرضها اعتبارات المحافظة على سيادة الدولة، أمنها الوطني أو النظام العام.

وهناك جانب آخر من الالتزامات التي تفرضها اعتبارات المحافظة على العلاقات الودية بين الدول؛ إذ أشارت المادة (4) من المذكرة إلى أنه يتوجب على اللاجئ عدم القيام بأية نشاطات تخل بالأمن أو تسبب الإحراج في العلاقات بين المملكة والدول الأخرى والإدلاء بأية أحاديث لوسائل الإعلام. وغالباً ما يثير وجود اللاجئ على إقليم دولة الملجأ استياء دول أخرى ولا سيما دولته الأصلية والدول الموالية لها. فمجرد قيام شخص بمغادرة دولته لطلب اللجوء في دولة أخرى دليل على أن هذه الدولة تنتهك حقوق مواطنيها أو فئات معينة منهم، الأمر الذي يشكل مصدراً لإحراجها سياسياً أو تهديداً لها في بعض الحالات. و بالرغم من أن جميع المواثيق الدولية التي اعتبرت منح الملجأ عملاً إنسانياً مسالماً ولا يجوز اعتباره عملاً غير ودي، إلا أنه يمكن أن يؤدي إلى نشوء التوترات بين الدول، لكنه في الوقت نفسه لا يرتب المسئولية الدولية على دولة الملجأ. ويمكن للاجئ أن يزيد من حدة هذه التوترات إذا لم يلتزم السكوت وانخرط في أنشطة موجهة ضد دولته وحليفاتها من مثل المشاركة في تنظيمات خاصة باللاجئين أو وحدات شبه عسكرية أو التسلل عبر

[1] لا توجد أي إشارة في الأعمال التحضيرية لاتفاقية 1951 إلى ماهية هذه الالتزامات.

الحدود إلى الوطن والقيام بأعمال قد تَعُدُّها دولة الأصل عدائيةً ومن الممكن أن تؤدي إلى ثبوت مسئولية دولة الملجأ حول هذه الأعمال إذا ما توافرت شروطها[1]. لذلك نجد أن أغلب الاتفاقيات والإعلانات الخاصة باللجوء تفرض على دولة الملجأ الالتزام بفرض القيود على اللاجئين لمنعهم من ممارسة الأنشطة السياسية التي قد تهدد أنظمة الحكم في أية دولة أخرى، ومثل هذا النص يولد الالتزام نفسه تجاه اللاجئ أو طالب اللجوء في مواجهة دولة الملجأ[2].

ويلاحظ في بعض الأحيان أن دولة الملجأ تقوم باستغلال اللاجئين على أراضيها وتدعمهم لتشكيل حركات سياسية تهدف إلى مهاجمة دولتهم الأصلية، كما هو الحال في السابق بالنسبة للاجئين العراقيين في إيران، واللاجئين الإيرانيين في العراق، واللاجئين الإرتريين في السودان والصومال، و اللاجئين الصوماليين في إثيوبيا، وغيرها من الأمثلة المعقدة. وعلاقة دولة الملجأ مع هؤلاء اللاجئين تختلف باختلاف المناخ السياسي وعلاقتها بالدول الأخرى، فقد تمنحهم مساحة واسعة من الحرية للتحرك بهدف تحقيق أهداف سياسية معينة كما هو الحال بالنسبة للاجئين

---

[1] حول هذا الموضوع أنظر د. أبو الخير أحمد عطية، مرجع سابق، ص 197–200.

[2] ومن الأمثلة على ذلك المادة (4) من إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي لسنة 1967، وقد نصت على أنه "لا تسمح الدول مانحة الملجأ للأشخاص، الذين حصلوا على ملجأ فيها، بالقيام بأية أنشطة تتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة و مبادئها". وكذلك المادة (1/3) من الاتفاقية الإفريقية لسنة 1969 التي أوجبت على اللاجئ الامتناع عن القيام بأية أعمال تهدف إلى مهاجمة أي دولة عضو بالمنظمة التي من شأنها إحداث توتر في العلاقة بين الدول الأعضاء. إلا ان اتفاقية 1951 لم تتطرق إلى هذا الموضوع بشكل مباشر، لكن يمكن الاستناد إلى نص المادة (2) و المادة (32) على اعتبار أن مثل هذه الأعمال من شأنها أن تنعكس على الأمن الوطني لدولة الملجأ والإخلال بنظامها العام.

العراقيين في إيران؛ إذ سُمِح لهم بتشكيل أحزاب معارضة للنظام العراقي السابق وجبهات عسكرية[1]، أو تقيد من حريتهم إذا تحسنت علاقتها مع دولة اللاجئين الأصلية ومن الأمثلة على ذلك قيام الولايات المتحدة بالسيطرة على نشاط اللاجئين الكوبيين ضد نظام فيدال كاسترو في أوائل الستينّيات من القرن الماضي لأن مصالحها وسياستها الخارجية كانت تقتضي ذلك[2]، أو لتجنب تصعيد الموقف بين الدولتين ومن الأمثلة على ذلك قيام الجمهورية السورية بطرد عبد الله أوجلان بسبب تأزم الموقف بينها و بين تركيا[3].

وفي حالة مخالفة اللاجئ للالتزامات السابقة، يجب على المفوضية السامية تأمين دخوله لدولة ثالثة سنداً للفقرة الأخيرة من المادة (4). لكن إذا أخذنا في الاعتبار نص المادة (5) من المذكرة التي ألزمت المفوضية بالعمل على إيجاد حل دائم للاجئ المعترف به، إما بالعودة الطوعية لبلده الأم أو بإعادة توطينة في بلد ثالث، على أن لا تزيد إقامته في الأردن على ستة أشهر ولذلك من الناحية العملية فإن إخلال اللاجئ

---

[1] فعلى سبيل المثال سمحت إيران للأسرى واللاجئين العراقيين بتشكيل قوات عسكرية هاجمت النظام العراقي السابق في منطقة الأهوار جنوب العراق عرفت باسم فيلق بدر، وهو الجناح العسكري لحزب الدعوة.

[2] أبو الخير أحمد عطية، مرجع سابق، ص 194 و محي الدين، قاسم، 1996، مرجع سابق، ص: 14.

[3] ففي تشرين أول 1998، أمرت الحكومة السورية السيد عبد الله أوجلان، زعيم حزب العمال الكردستاني، بمغادرة البلاد بسبب تأزم العلاقة بينها وبين الحكومة التركية نظراً لنشاطه العسكري ضد الأخيرة.

بالالتزامات السابقة لا يرتب جزاءً حقيقياً، إلا انه من المحتمل ان تطلـب الحكومـة الأردنية من المفوضية الإسراع في إيجاد حل دائم له.

المبحث الثاني

فئات اللاجئين في المملكة الأردنية الهاشمية

بعد أن استعرضنا المركز القانوني للاجئ في المملكة الأردنية الهاشمية، نخصص هذا المبحث للحديث عن الفئات المختلفة من اللاجئين في المملكة، وبيان الأحكام الخاصة فيهم، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: اللاجئون الفلسطينيون.

المطلب الثاني: اللاجئون العراقيون.

المطلب الثالث: اللاجئون الآخرون.

المطلب الأول

اللاجئون الفلسطينيون

لقد ازداد عدد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين في الأنروا من (914.000) في عام (1950) إلى ما يزيد عن (4.6) مليون في عام (2008)، ويواصل الازدياد بسبب النمو السكاني الطبيعي. وفي عام (2005)، كان عدد اللاجئين المسجلين لدى الأنروا في الأردن (1.7) مليون لاجئ، وفي هذا الصدد نود التذكير بالقرارات الصادرة عن الأمم المتحدة، يقر فقط بالعودة أو التعويض كحل دائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين. ولذلك فإن الحصول على جنسية بلد آخر لا تلغي وضع اللاجئ، كما هو الحال بالنسبة لجماعات أخرى من اللاجئين التي تغطيها اتفاقية عام (1951)، حيث نصت المادة (1/ج/3) من الاتفاقية على أنه: "ينقضي انطباق الاتفاقية على اللاجئ إذا اكتسب جنسية جديدة أو أصبح يتمتع بحماية هذه الجنسية الجديدة".

وقد سبق أن أشرنا في الفصل الأول، أن اتفاقية (1951) استثنت اللاجئين الذين يتلقون المساعدة من هيئات أخرى للأمم المتحدة. وبما أن وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) نطاق عملها ينحصر في (الأردن، لبنان، سوريا، الضفة الغربية، وقطاع غزة فقط) فإنه لا يوجد ما يمنع وقوع اللاجئ الفلسطيني تحت ولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين؛ إذا كان موجوداً خارج النطاق الجغرافي لأماكن عمل وكالة الغوث.

ويمكن تقسيم اللاجئين الفلسطينيين الموجودين في الأردن على النحو الآتي:

أولاً: فلسطيني أردني، متمتع بالرقم الوطني، ويحق له ممارسة كافة الحقوق

وهم الذين نزحوا إلى الأردن بعد عام (1948)، والذين يتمتعون بإمكانية الاستفادة من كافة الخدمات الحكومية كالحصول على العناية الصحية والتعليم في المدارس الحكومية، وغيرها من الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين. [1]

ثانياً: فلسطيني بدون جنسية أردنية، (غزة)

اللاجئون الفلسطينيون الذين فروا من غزة أثناء وبعد حرب (1967) مع إسرائيل لم يحصلوا على الجنسية الأردنية كون قطاع غزة كان خاضعاً للإدارة المصرية. ويحق لهؤلاء اللاجئين الحصول على جواز سفر أردني مؤقت، والذي لا يخولهم التمتع بحقوق المواطنة الكاملة مثل الحق بالتصويت في الانتخابات والحق بالعمل في الحكومة. ووفقاً للأنروا، يوجد ما يقرب (120.000) لاجئ من غزة. ومعظمهم يعيشون في جرش وفي مخيم حطين للاجئين، جيث أقاموا بيوتاً من الإسمنت المسلح.[2]

في عام (1974) أصدرت السلطات الاردنية للاجئين من غزة بطاقة هوية بدلاً من وثائق السفر التي كانت توفرها الحكومة المصرية. وفي عام (1985)، أصدرت الحكومة بدلاً من هذه البطاقات جوازات سفر مؤقتة يتم تجديدها كل عامين.

---

[1] إيسكوفير، كلاري وآخرون، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمهاجرين في المنطقة الأورومتوسطية، ص: 72.

[2] إيسكوفير كلاري، وآخرون، المرجع السابق، ص: 72.

وفي أواسط عام (2004)، بدأت وزارة الداخلية بإصدار بطاقات إقامة للاجئين من غزة. وصرح الوزير بأن هذه الوثائق ليس لها اي مضامين سياسية، وأنها لا تتضمن رقم وطني، وأكد بأنها لا تعطي لحاملها الحق بالحصول على العناية الصحية والتعليم في المدارس الحكومية والخدمات الأخرى التي تقدم للموطنين حصراً. ويمكن للاجئين من غزة الحصول على أي من هذه الوثائق أي جواز السفر المؤقت أو بطاقة الإقامة.[1]

[1] للإطلاع على مزيد من التفاصيل:
http://www.un.org/unrwa/reugees/Jordan.html.

المطلب الثاني

اللاجئون العراقيون

يتناول هذا المطلب موضوع اللاجئين العراقيين من حيث الخلفية التاريخية لبدء مشكلة اللاجئين العراقيين، والمركز القانوني للاجئين العراقيين وذلك من خلال الفروع الآتية وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن اللجوء العراقي للأردن

بدأ اللجوء العراقي إلى الأردن في بداية التسعينيات بسبب تداعيات حرب الخليج الثانية، وهو السبب الذي أدى إلى إنشاء مكتب للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الأردن عام (1990). وبدأ مكتب المفوضية في استقبال طالبي اللجوء من العراق، ومن ثم دراسة طلباتهم لتحديد في ما إذا كان ينطبق عليهم تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية (1951). [1]

وفي عام (1998)، تم تأسيس الإجراءات السابقة، وإصباغ الصفة الشرعية عليها من خلال مذكرة التفاهم بين الحكومة الأردنية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، واستمر الوضع على هذا النحو حتى عام (2003)، حيث توقفت المفوضية عن دراسة طلبات اللجوء على اعتبار أن الوضع العام في العراق مؤقت، الأمر الذي أدى إلى احتجاج الحكومة الأردنية على اعتبار أنه يجب تحديد وضعهم القانوني من

---

[1] لمزيد من التفاصيل، أنظر: منظمة هيومان رايتس ووتش، (المعاملة الصامتة)، "العراقيين الهاربين الذين يعيشون في الأردن"تشرين الثاني/نوفمبر (2006).

خلال دراسة طلباتهم وإعادة توطينهم في بلد ثالث عندما يتم الاعتراف بهم كلاجئين، وفقاً لأحكام مذكرة التفاهم الذي سبق الإشارة إليها.[1]

وفي كانون أول (2006) أصدرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين رأياً استشارياً حول العراقيين، وأوصت فيه بأن "تعلن المفوضية والدول المعنية أن العراقيين يعتبرون لاجئين دون الحاجة لدراسة طلبهم الخاص باللجوء، ما عدا العراقيين القادمين من شمال العراق. ووفقاً للرأي الاستشاري، فإن كلمة "العراقي" تشير إلى المواطنين العراقيين وإلى الأشخاص الذين كان العراق مكان سكنهم الدائم، وخصوصاً اللاجئين الفلسطينيين. ودعا الرأي الاستشاري دول المنطقة التي تستضيف العراقيين وليس لديها أنظمة قانونية للاجئين، أن تسمح للعراقيين من جنوب ووسط العراق بدخول مناطقها والبقاء فيها على أساس مؤقت.[2] وفي بدايات عام (2007)، طبقت مفوضية الأمم المتحدة الرأي الاستشاري وبدأت بإصدار بطاقات لاجئين للعراقيين، الأمر الذي أدى إلى احتجاج الحكومية الأردنية مرة أخرى، ونتيجة لذلك، بدأت المفوضية بصرف بطاقات طالب لجوء للعراقيين. ولذلك لم تتغير الظروف للعراقيين لدى مقارنتها بنظام الحماية المؤقت. وشرحت وزارة الخارجية الأردنية بأنه

---

[1] المرجع السابق.

[2] رأي استشاري لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول الموقف بشأن احتياجات الحماية الدولية للعراقيين خارج العراق (18/كانون الأول-ديسمبر).

يوجد تفاهم مع الحكومة العراقية بعدم وصف المواطنين العراقيين بأنهم لاجئون، على اعتبار بأنه قد تم تبين هذا الموقف في المؤتمر الوزاري للدول المجاورة للعراق.[1]

يشكل الوضع القانوني للعراقيين في الأردن قضية شديدة التعقيد، فعـــادة مـــا تشير الحكومة الأردنية إلى العراقيين بوصفهم "ضيوف"، و"أخوة"، و"زائرين مؤقتين"، أو"وافدين غير قانونيين". ومن ناحية أخرى، تشير الهيئات الدولية ومنظمات المجتمع المدني إليهم بوصفهم "مستفيدين"، أو"الأشخاص المعنيين"، وذلك لتجنب أية تعقيـــدات مع السلطات الأردنية.

الفرع الثاني: المركز الفعلي للاجئين العراقيين

وفقاً لإحصائيات وزارة العمل في عام (2008)، تم منح 30,000 عراقـــي تصاريح إقامة، ولكن تم إصدار تصاريح عمل ل 1,555 عراقـــي فقـــط، منهـــا 133 تصريح منحت لنساء .وكان منها أيضا 43 للعمل في الزراعـــة، و 173 للعمـــل فـــي الصناعة، و 47 في الإنشاءات، و 148في بيع الجملة وتجـــارة التجزئـــة والمطـــاعم والفنادق، و 30 في النقل والتخزين، و 70 في الشؤون المالية والعقارات، و 1,044في أنواع مختلفة من الخدمات الاجتماعية والشخصية،[2] ويمكن الاســـتنتاج مـــن ذلـــك أن 28,500عراقي حصلوا على تصاريح إقامة سنوية لأسباب لا تتعلق بالعمل، مثـــل أن يكون المرء طالبا في مؤسسات الدراسات العليا، أو مستثمراً، أو مـــن خـــلال إيـــداع

[1] إيسكوفير، كلاري و تنتوريه، بيير و هلسا، أيمن و بابا، نعيمة و سيدهم، شادي (2008). الشبكة الأورو–متوسطية لحقوق الإنسان، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمهاجرين واللاجئـــين فـــي المنطقة الأورو-متوسطية :إمكانية الوصول إلى العناية الصحية وسوق العمل.

[2] التقرير السنوية لوزارة العمل الأردنية لعام (2008).

150,000دينار في البنوك. وبالنظر للأرقام الواردة أعلاه، فإن 0.3 بالمئة فقط من العراقيين في الأردن تمكنوا من العمل بصفة قانونية، بينما اضطر الآخرون للعمل بصفة غير رسمية ويواجهون صعوبات كمهاجرين غير نظاميين .ومن المعروف أن بعض اللاجئين يستفيدون من دعم مالي يرسله الأقارب من الخارج، وأن عددا منهم قد لجأوا إلى التسول، لا تقوم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو الهيئات الدولية الأخرى ومنظمات المجتمع المدني بدعم فكرة إمكانية عمل العراقيين، ولم يتم تبني برامج بهذا الخصوص، كون هذا سيعتبر انتهاكا للقوانين الأردنية. كما عادة ما يثار موضوع ارتفاع معدلات البطالة في الأردن كحجة ضد السماح للعراقيين بالحصول على عمل .وقد صرح عدة مسؤولين حكوميين بأنهم يدركون بأن العراقيين يعملون بالفعل، ولكن السلطات تتغاضى عن ذلك، كما صرحوا بأن العراقيين لن يتم ترحيلهم بسبب انتهاك قوانين العمل ومتطلبات الإقامة[1]

ومع ذلك، أوردت منظمات غير حكومية مثل منظمة هيومان رايتس ووتش، بأن العراقيين الذين يعملون بطريقة غير شرعية عادة ما يدعون بأنهم يحصلون على أجر أقل من المتعارف عليه، ويتعرضون للاستغلال والإساءات والإحباط .وعادة ما يكونون غير قادرين على كسب ما يكفي للعيش بطريقة ملائمة .علاوة على ذلك، فإن الوضع الاقتصادي المتدهور للأسر العراقية يجبر الكثير من الشباب على ترك المدارس

---

1 انظر، على سبيل المثال، مقابلة لمسؤولين في وزارة الداخلية مع شبكة الأنباء الإنسانية،" الأردن : الحكومة تتوقف عن إصدار تصاريح إقامة للعراقيين "، 26تموز /يوليو . 2008 أنظر : http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=79276

والبحث عن عمل للمساهمة في تحسين دخل الأسرة .وسعيا لمكافحة هذه الإساءات، تقدم بعض المنظمات غير الحكومية مساعدة قانونية، مثل منظمة ميزان، ومؤسسة نور الحسين، واتحاد المرأة الأردني، والمركز الوطني لحقوق الإنسان.[1]

إن الوضع الحالي للعراقيين جعلهم في وضع مخالف للتشريعات المتعلقة بالعمل والإقامة، وبالتالي عرضة للإبعاد، الأمر الذي قد يمثل انتهاك لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

---

1 انظر على سبيل المثال: تقرير" المعاملة الصامتة"، هيومان رايتس ووتشز

المطلب الثالث

اللاجئون الآخرون

وفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يوجد (1.105) طالب لجوء من غير العراقيين مسجلين لديها في عمان. موزعة على النحو التالي: 7من روسيا، 184سوري، 175 سوداني، 70 مصري، 358 صومالي، 92 بدون جنسية، و 109 من بلدان أخرى[1].

وهم يخضعون لعملية تحديد مركز اللاجئ. ويمكن لمن ترفض طلباتهم أن يستأنفوا القرار، ووفقاً لمذكرة التفاهم الموقعة مع الحكومة الأردنية، يجب إيجاد حل دائم لهذه الفئة من طالبي اللجوء خلال ستة أشهر من تاريخ الإقرار لهم بمركز اللاجئ. ويكون الحل عموماً إما بإعادة التوطين أو العودة الطوعية. وتجدر الإشارة مع ذلك أن الحكومة أظهرت مرونة كبيرة في تطبيق المادة (5) فثمة بعض الحالات واصل فيها لاجئون معترف بهم البقاء في البلاد لمدة عامين أو أكثر.[2]

وعادة ما يعيلون أنفسهم من خلال المساعدات المالية التي تقدمها لهم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حتى إيجاد حل دائم لقضاياهم.

[1] إيسكوفير، كلاري وآخرون، مرجع سابق، ص: 77.

[2] صحيفة وقائع صادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين آب/أغسطس/2008.

الخاتمة والنتائج

تعتبر معضلة اللجوء إحدى التحديات الكبرى التي يواجهها المجتمع الدولي منذ انتهاء الحرب الباردة. فهذه الأخيرة عوض أن تطفئ نيران الحرب؛ غذتها في المناطق التي كانت مندلعة سابقاً، وأكثر من هذا أشعلت أخرى بمناطق حيث كانت منعدمة. فاختفت حالة الاستقرار والأمن والهناء وحلت محلها ظاهرة العنف والاقتتال والإرهاب والتخريب. ومن العواقب الوخيمة لهذا الوضع حدوث تدفقات بشرية من بلد على بلد أو داخل نفس البلد لم يشهد لها مثيل منذ الحرب العالمية الثانية. وهكذا فعدد اللاجئين أصبح يفوق (23) مليون شخص وعدد النازحين يناهز (25) مليون شخص، ومما يزيد من القلق أن أغلبهم يعيش في وضعية مزرية ويواجه يومياً أخطار تهدد سلامتهم وحياتهم.

في الواقع إن الهفوات التي يتم ارتكابها اليوم والتي تعتري في بعض الأحيان كيفية تعامل المجتمع الدولي مع معضلة اللجوء ناتجة عن كون هذا الأخير اعتاد أن ينظر إلى طريقة التعامل من زاوية واحدة، وهي ما يمكن تسميتها بالمقترب "الإنساني/القانوني"، الذي يقتصر على معالجة ظاهرة اللجوء بعد حدوثها وذلك بمنح المساعدة الإنسانية والحماية القانونية للاجئين. وتجربة المجتمع الدولي غنية في هذا المجال إذ أخذ منذ الحرب العالمية الأولى يولي اهتماماً متزايداً لمعالجة ظاهرة اللجوء بهذه الطريقة، وذلك بإنشائه على وجه الخصوص هيئات مختصة لهذا الغرض والتي ستنفرد من بينها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بعد الحرب العالمية الثانية كأداته

الأساسية في تنفيذ سياسته الإنسانية/القانونية إزاء اللاجئين. ولكن اليوم، بتغيير الظروف للأسباب السالفة الذكر، يتحتم على المجتمع الدولي أن يعيد النظر في طريقة تعامله مع معضلة اللجوء، وذلك على الأقل بإيلاء اهتمامه ليس فقط إلى العنصر "الإنساني/القانوني"، ولكن كذلك إلى عناصر أخرى على وجه الخصوص السياسي والاقتصادي والاجتماعي حتى يتمكن من التصدي لمعضلة اللجوء والنزوح قبل نشأتها أي قبل فوات الأوان. والتجربة الحالية للمجتمع الدولي في هذا المجال لا تخلو من سلبيات، ولكن لا يتوقع لها أن تدوم حيث أن الاحتكاك بالواقع لا بد أن يفرز أساليب عمل تسمح بتحقيق الهدف المنشود. ألم يكن هكذا الأمر طيلة عقود، بعد الحرب العالمية الأولى، حيث لم تكن طريقة تعامل المجتمع الدولي مع معضلة اللجوء سليمة من الكثير من السلبيات والتناقضات والتي تجلت بالخصوص في إنشائه الواحدة بعد الأخرى أكثر من عشرة هيئات دولية تعنى بشؤون اللاجئين.

وتوصلت هذه الدراسة لمجموعة من النتائج من أهمها ما يأتي:

1. أن اللجوء هو حالة إنسانية، تستدعي التدخل من قبل الدول لمساعدة اللاجئ ومد يد العون له، أكثر مما هو متعارف عليه عند كثير من الناس عند إطلاق لفظ اللجوء إذ ينصرف لمعنى إلى اللجوء السياسي.
2. أن التشدد من دول الملجأ تجاه ملتمسي اللجوء لدخول أراضيها، قد عرض أمن وحياة اللاجئين الحقيقيين للخطر، ويعد انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان، وحقه في الحياة والسلامة، والعيش بأمان.

3. الشريعة الإسلامية هي أول من جاءت بأحكام مفصلة عالجت اللجوء وبينت آلية طلب اللجوء، إلا أن الدول الإسلامية لغاية الآن لم تتبنى اتفاقية بهذا الخصوص.

4. يختلف تعريف اللاجئ حسب الاتفاقية التي نحن بصددها فعلى سبيل المثال مفهوم اللاجئ حسب اتفاقية (1951) يختلف عن مفهوم اللاجئ بالاتفاقية الإفريقي لسنة (1969).

5. حسب الاتفاقيات الدولية الآن لا يوجد التزام على الدولة بمنح الملجأ، الأمر الذي يشكل نقص في نظام الحماية القانونية للاجئين.

6. الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية لم يتم المصادقة عليها لغاية الآن من قبل مصر، بسبب إضافة عنصر جديد على مفهوم اللاجئ وهي النزوح بسبب الكوارث الطبيعية.

7. اللاجئ الفلسطيني في حال في حصوله على الجنسية الأردنية لا يؤثر ذلك على مركزه القانوني في القانون الدولي العام.

8. على الرغم من عدم وجود قانون خاص باللجوء في الأردن إلا إن هناك بعض النصوص القانونية في قانون الإقامة وشؤون الأجانب والدستور تناولت هذا الموضوع.

9. النصوص القانونية الوطنية التي تنطبق على اللاجئ لم تراع الوضع القانوني الخاص به، مما قد يؤدي تطبيقها لانتهاك مبدأ عدم الإعادة القسرية..

10. لا بد من عرض مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة الأردنية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين على مجلس الأمة لاستكمال إجراءات التصديق، حيث من المحتمل أن يتم اعتبارها غير نافذة سنداً لأحكام المادة (2/33) من الدستور ووفقاً لما استقر عليه القضاء الأردني.

11. عند مقارنة مذكرة التفاهم مع التشريعات الأردنية نجد أن التشريعات الوطنية توفر حماية أكبر للاجئ، خاصة في مجال الإعفاء من أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب بحسب نص المادة (2/29) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب. في حين أن المادة (10) من مذكرة التفاهم تعفي اللاجئ من غرامات تجاوز الإقامة فقط.

12. هناك غموض يعتري المركز القانوني للاجئين العراقيين في الأردن الذين لم يحصلوا على إقامة أو تصريح عمل.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

ابن منظور، (1994). لسان العرب (152/1)، دار صادر، بيروت، لبنان.

أبو الخير، أحمد عطية (1997). الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

أبو الفضل، جمال الدين وابن منظور، محمد بن مكرم الأنصاري، (1994). لسان العرب، ج 5، دار صادر، بيروت، لبنان.

أبو زهرة، محمد (1985). نظرية الحرب في الإسلام، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 14.

أبو هيف، علي صادق (1975). القانون الدولي العام، دار المعارف، الإسكندرية، الطبعة الحادية عشر، جمهورية مصر العربية.

الأرناؤوط، غسان (1987). اللجوء في التقاليد العربية الإسلامية، جنيف.

أمر الله، برهان (1982). حق اللجوء السياسي دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

الأمم المتحدة، (1978). حق الشعب الفلسطيني في العودة، نيويورك.

إيف أولييه، جان (1948–1951). لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين، حدود الرفض العربي: ترجمة نصير مروه، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت (ط 1).

بشر، نبيل (1994). المسؤولية الدولية في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة.

تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي.

جرار، ناجح (1994). اللاجئون الفلسطينيون: مدخل للمراجعة واستقراء المستقبل، الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية، القدس، ط 1.

جرار، ناجح (1997). اللاجئ الفلسطيني إلى أين؟ مشروع التنمية البشرية المستدامة، رام الله.

الجنزوري، عبد العظيم (1999). الاتحاد الأوروبي، دار النهضة العربية.

الدقاق، محمد سعيد ومصطفى، سلامة حسين (1997). القانون الدولي المعاصر، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، جمهورية مصر العربية.

ساير داير، عبد الفتاح (1955). نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

سلامة، أحمد عبد الكريم (2000). الوسيط في القانون الخاص الدولي: دراسة مقارنة، الرياض، جامعة الملك سعود.

الشريف، طيبة (1996). مفهوم مساعدة اللاجئين في الإسلام، مجلة اللاجئون الصادرة عن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جنيف، رقم (106)، العدد (4).

الشيباني، محمد بن الحسن (1957). شرح كتاب السير الكبير، إملاء محمد بن أحمد السرخسي، الجزء الأول، تحقيق الدكتور صلاح الدين المنجـد، القـاهرة، مطبعة مصر، جمهورية مصر العربية.

صباريني، غازي (2005). الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

صلاح الدين، عامر، (2002). مقدمة لدراسة القانون الدولي العـام، دار النهضـة العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

طعمة، جورج (1993). قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصـراع العربـي الإسرائيلي، مج 1، (1947–1974)، مؤسسـة الدراسـات الفلسـطينية، بيروت، لبنان.

عبد الحافظ، محمد (1996). جامعة الدول العربية وقضية اللاجئين الفلسـطينيين، ع 105.

عز الدين، عبد الله، (1954). القانون الدولي الخاص المصري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية.

علوان، محمد يوسف والموسى، محمد (2005). حقوق الإنسان، الجـزء الأول، دار الثقافة.

علوان، محمد يوسف (2003). المقدمة والمصادر، دار وائل للنشر، عمان، الأردن.

الغنيمي، حمدي السيد محمد (1976). الملجأ في القانون الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية.

الغنيمي، محمد طلعت (1970). الأحكام العامة في قانون الأمم، قانون السلام، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية.

فؤاد، عبد المنعم رياض (1988). الوسيط في الجنسية و مركز الأجانب، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، عمان، الأردن.

الكاساني، علاء الدين بن مسعود (1910). بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، الجزء السابع، القاهرة، مطبعة الجمالية بمصر، الطبعة الأولى، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

كلاري إيسكوفير وآخرون، (2008). الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمهاجرين في المنطقة الأورومتوسطية، كاملة شبانة، اليورومتوسطية لحقوق الإنسان، الدنمارك.

محمدي، حافظ غانم (1967). مبادئ القانون الدولي العام، ، ص: 549، مطبعة دار النهضة الجديدة، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

المنجد في اللغة والأدب والعلوم، المطبعة الكاثوليكية، الطبعة السابعة عشر، بيروت.

هلسا، أيمن (2004). الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، عمان، الأردن.

الوالي، عبد الحميد (2000). إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء.

ثانياً: الأبحاث

خير، فاطمة (1996). البعد الدولي لقضية اللاجئين الفلسطينيين، صامد الاقتصادي، ع 105.

شوقي، محمد (1996). حقوق اللاجئ طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، نـدوة الحماية الدولية العربي الحديث.

نصولي، منى (1981). قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، مجلد 2.

هلسا، أيمن (2006).المركز القانوني للاجئ غير الفلسطيني، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الحادي والعشرون، العدد 2، الكرك، الأردن.

ورقة معلومات عامة عن نشاطات وكالة الغوث حول شؤون اللاجئين الفلسطينيين، مقدمة في ندوة قضايا اللاجئين والنازحين، جامعة اليرموك، 25-1992/10/27.

ثالثاً: التقارير

بيانات غير منشورة عن الأنروا، مكتب الإعلان لرئاسة الأنروا، نيسان، (1999).

صحيفة وقائع صادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، آب /أغسطس 2008 .

كلاري إيسكوفير وبيير تنتوريه وأيمن هلسه ونعيمة بابا وشادي سـيدهم، (2008). الشبكة الأورو–متوسطية لحقوق الإنسان، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمهاجرين واللاجئين في المنطقة الأورو-متوسطية :إمكانية الوصول إلـى العناية الصحية وسوق العمل.

المركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنيـة الهاشمية خلال الفترة (2003/6/1 – 2004/12/31) ، عمان – الأردن، 31 آيار 2005.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الأردن، ملاحظات موجزة، حزيران /يونيـو 2008 .

المفوضية السامية لشئون اللاجئين ، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، جنيف، (1992).

منظمة هيومان رايتس ووتش، (المعاملة الصامتة)، "العراقيين الهاربين الذين يعيشون في الأردن"تشرين الثاني/نوفمبر (2006).

رابعاً: أحكام المحاكم

تمييز حقوق (1999/599) منشورة في مجلة نقابة المحامين، العدد رقم 9، 10، في الصـفحة رقـم (3258) بتـاريخ (2000/1/1)، وتمييـز حقـوق (2003/3965).

تمييز حقوق 2003/3860 فصل 2004/2/16، برنامج عدالة الإلكتروني، عمـــان (2009). برنامج عدالة الإلكتروني، عمان (2009).

تمييز حقوق 2004/655 فصل 2004/7/21، برنامج عدالة الإلكترونـــي، عمـــان (2009).

تمييز حقوق 1999/766 فصل 2000/2/27، برنامج عدالة الإلكترونـــي، عمـــان (2009).

تمييز حقوق، قرار رقم 1956/98، بدون تاريخ فصل، مجلة نقابة المحامين لســـنة 1956.

حكم محكمة مجلس الدولة – محكمة القضـــاء الإداري دائـــرة منازعـــات الإقـــرار والهيئات الدعوى رقـــم 5189 ، لســـنة 40 القضـــائية ، الصـــادر فـــي 1991/5/28.

عدل عليا، قرار رقم 1996/762، فصل 1997/1/25، مجلة نقابة المحامين لســـنة 1997، الجزء الأول، ص 3821.

تمييز جزاء، قرار رقم 2003/1429، فصل 2004/8/29، منشورات مركز عدالة، عمان الأردن، النسخة الالكترونية لسنة 2005.

قرار رقم (5389–د. ع. (101)–ج2– (1994/2/27).

وثائق جامعة الدول العربية، الملف الخاص بالاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية، التحفظات.

خامساً: المواقع الإلكترونية

http://www.imcworldwide.org/content/media/detail/1694

http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=79276

http://www.pnic.gov.ps/arabic/palestine/refu/refu21.html

http://www.un.org/unrwa/reugees/Jordan.html.

Abstract

Legal Regulation of Asylum in National and International Regulations

Prepared by

Ahmad Fleih Al-Jbour

Supervised by

Dr. Ayman Adeb Halasa

This study aimed to explore the legal of refugee in international and the Jordanian legal system, and to achieve this objective, the study was divided into a preliminary section and two main chapters.

The main idea of the current study, is represented by the problematic of the absence of a clear regulation about the legal statues of the refugees in the Hashemite Kingdom of Jordan.

The preliminary section gave a historic overview of refugee in Islamic and the development of this term in international law. The first chapter, entitled the legal statues of refugee in internationally and regularly, has been divided into three sections; the first section addressed refugees at the international and regional levels, the second section explained the legal statues of refugees in international law, and the third section dealt with special statues of Palestinian refugees in international law. The legal framework of refugees in the Jordanian constitution and other related domestic laws, and the memorandum of understanding between Jordanian and the United Nations high commissions of refugees. In the second section, the various groups of refugees in Jordanian were examined to determine the legal and de-facto statues.

Finally, the main conclusions of this study were illustrated.